Die Notverordnung

nach bayrischem Staatsverwaltungsrecht.

Inaugural-Dissertation

der

Juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Albert Neubürger
aus Fürth,
Rechtspraktikant am kgl. Amtsgericht zu Fürth.

ACAD. LUDWIGS BIBL.

Approbiert am 6. November 1904.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1905.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Juristische Natur der Notverordnung 1

B. Die Notverordnung nach bayrischem Staatsrecht 10

C. Die Notverordnung nach bayrischem Verwaltungsrecht.

I. Geschichte 18

II. Voraussetzungen und Bedingungen 30

III. Wirkung 50

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549821_0160

Literaturverzeichnis.

I. Periodisch erscheinende Literatur.

Annalen des Deutschen Reichs. München und Leipzig 1889.

Archiv für öffentliches Recht. Freiburg und Leipzig 1889 und 1894. Bd. 4 bezw. 9.

Archiv für civilistische Praxis. Heidelberg 1833. Bd. 16.

Blätter für administrative Praxis. Nördlingen 1851.

Blätter für Rechtsanwendung. Erlangen 1840. Bd. 5.

Entscheidungen des bayr. Verwaltungsgerichtshofs. München 1904.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen. Leipzig 1890 und 1901. Bd. 24 bezw. 48.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. Leipzig 1903. Bd. 36.

Gesetzblatt (bayr.) 1848—1850, 1852, 1872.

Gesetzgebung des Königreichs Bayern. Erlangen 1862 bezw. 1872. Teil 3 Bd. 5 bezw. 6.

Gesetz u. Verordnungsblatt 1879, 1896.

Regierungsblatt 1825, 1837—46, 1857—59, 1861—73.

Reichsgesetzblatt bezw. Bundesgesetzblatt 1849/50, 1870/71, 1873.

Verhandlungen des Gesetzgebungsausschusses der Kammer der Abgeordneten 1851/52 Beil.-Bd. 2, 1856/57 Bd. 3, 1859—61 Beil.-Bd. 2 und Beil.-Bd. 3 Abt. 2, 1871 Bd. 1 und 2.

Verhandlungen des Gesetzgebungsausschusses der Kammer der Reichsräte 1859—61 Bd. 1 und Beil.-Bd., 1871/72 Beil.-Bd. 1 und Abt. 2.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten 1855, 1855/56 Beil. Bd. 2, 1859—61 Bd. 2, 1871/72 Bd. 1.

Verhandlungen der ersten preußischen Kammer 1849.

Verhandlungen der zweiten preußischen Kammer 1850/51. Bd. 1.

Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes. Berlin 1870. Bd. 3.

Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Wien 1900. Bd. 27.
Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Berlin 1867. Bd. 1.
Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege des Königreichs Bayern. Erlangen 1862. Bd. 8.
Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß. Gießen 1853, 1859, 1860, 1861. Bd. 10, 16, 17, 18.

II. Sonstige Literatur.

Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.
Arndt, Staatsrecht und Verwaltungsrecht, in Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Berlin 1904.
Arndt, Verfassungsurkunde des preußischen Staates. Berlin 1895.
Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig und Berlin 1904. Bd. 2.
Becher, Das rechtsrheinisch-bayr. Landescivilrecht und Civilprozeßrecht. München 1896. Bd. 1.
Birkmeyer, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Berlin 1904.
Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt. Gießen 1860.
Bischof, Verfassung, Gesetz, Verordnung etc., in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß. Gießen 1859, 60, 61. Bd. 16, 17, 18.
Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht. Freiburg 1889. Bd. 4.
Cosack, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1894.
Dernburg, Das bürgerliche Recht des Deutschen Reichs und Preußens. Halle 1902. Bd. 1.
Dicey, introduction of the study of the Law of the Constitution, 6th edition. London 1902.
Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz etc., in den Annalen des Deutschen Reichs. München und Leipzig 1889.
Edel, Kommentar zum P.St.G.B., in Gesetzgebung des Königreichs Bayern. Erlangen 1862 bezw. 1872. Teil 3 Bd. 5 und 6.
Förstemann, Prinzipien des deutschen Polizeirechts. Berlin 1870.
Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1895.
Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung. Breslau 1899.
Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892. Bd. 1.
Hansel, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrecht. Leipzig 1904.

Harl, Rationelle Beiträge zur Reform der Gesetzgebung. Erlangen 1822. Bd. 1.

Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Wien 1900. Bd. 27.

Holtzendorff, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig und Berlin 1904. Bd. 2.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Berlin 1867. Bd. 1.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901. Bd. 1 und 2.

Matthiessen, In welchem Umfange sind die Vorschriften im allgem. Teil des Strafgesetzbuches für die Landesgesetze bindend. Kiel 1894. (Dissertation.)

Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig 1895. Bd. 1.

Meier, Verwaltungsrecht, in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig und Berlin 1904. Bd. 2.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899.

Messerschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht. Königsberg 1901. (Dissertation.)

Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. 1862. Bd. 2.

Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Tübingen 1872.

Motive zum Entwurf des Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund. Berlin 1869.

Multz, Repraesentatio Majestatis Imperatoriae etc. Oettingen 1690, tom II.

Oertmann, Bayrisches Landesprivatrecht. Halle 1903.

Olshausen, Kommentar zum R.St.G.B. 6. Aufl. Berlin 1900. Bd. 1.

Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung. Göttingen 1897. (Dissertation.)

Rehm, Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern. Leipzig 1903.

Riedel, Kommentar zum P.St.G.B. 6. Aufl. München 1903.

Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig 1893.

Rönne, Über das richterliche Prüfungsrecht, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Berlin 1867. Bd. 1.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.

Roth, Bayr. Civilrecht. 2. Aufl. Tübingen 1881. Bd. 1.

Schlayer, Verhältnis des Richters zur Regierungsgewalt, in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß. Gießen 1853. Bd. 10.

Seydel, Bayr. Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1896. Bd. 1 u. 2.

Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs. Freiburg und Leipzig 1897.

(**Sobernheim,** Das Notverordnungsrecht im deutschen Staatsrecht, eine Berliner Dissertation, erschien während der Drucklegung vorliegender Arbeit und konnte deshalb nicht mehr gewürdigt werden.)

Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft. Wien 1893.

Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 2. Aufl. Stuttgart 1876.

Stengel, System der vorbehaltenen Polizeivorschriften etc., in der Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege des Königreichs Bayern. Erlangen 1862. Bd. 8.

Stockmar, Studien über das preußische Staatsrecht, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Berlin 1867. Bd. 1.

Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig. 1895.

Zachariä, Über richterliches Entscheidungsrecht etc., im Archiv für civilistische Praxis. Heidelberg 1833. Bd. 16.

Zöpfl, Grundzüge des deutschen und allgemeinen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1863.

A. Juristische Natur der Notverordnung.

Mit logischer Notwendigkeit verfolgt das konstitutionelle Staatsprinzip die Tendenz, das selbständige Verordnungsrecht der Regierung nach Möglichkeit einzuschränken und durch Überweisung der ihr etwa noch vorbehaltenen Materien in das Gebiet der formellen Gesetzgebung allmählich zu beseitigen. Da infolgedessen hier nur ein kleines Gebiet der staatlichen Fürsorge auf dem Wege einer Verordnung geregelt werden kann, andererseits infolge der Notwendigkeit der Mitwirkung des Parlaments zur Gesetzgebung dieser Organismus an einer allerdings unvermeidlichen Schwerfälligkeit und Kompliziertheit leidet, macht sich hier[1]) ein Bedürfnis geltend, in besonders dringlichen Fällen, welche das Staatswohl, das Leben der Staatsbürger und die öffentliche Sicherheit gefährden, die entsprechenden Rechtsvorschriften in der Form von Notverordnungen zur rechten Zeit erlassen bezw. modifizieren zu können, ohne hierbei durch das Erfordernis der Zu-

---

[1]) Eine Zusammenstellung der deutschen Staaten, deren Verfassungsurkunde die Legalität der Handhabung des Notverordnungsrechts ausdrücklich anerkennt, nebst Anführung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen siehe bei Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt, Gießen 1860, S. 74 ff.

stimmung seitens der Volksvertretung[1]) gehindert zu sein.[2])

Vor Schöpfung des konstitutionellen Staates war Bedürfnis und Möglichkeit der Einführung einer derartigen von der regelmäßigen abweichenden Form der Gesetzgebung nicht gegeben. Denn bei der republikanischen Staatsform ist eine solche unmöglich, da die Übertragung der dem Volke zustehenden Staatsgewalt an eine physische Einzelperson mit ihrer juristischen Natur unvereinbar[3]) ist, bei der absoluten unnötig,[4]) da hier das Staatshaupt

---

[1]) Es sei gestattet, dem Sprachgebrauche folgend, hier und mitunter später diese Bezeichnung zu wählen, obwohl sie juristisch ungenau ist. Denn aus dem Wesen der Volksvertretung, die ein aus den Untertanen berufenes Staatsorgan darstellt, welches in seiner Gesamtheit wie in seinen Gliedern die Rechtspflicht hat, die Interessen der Gesamtheit der Untertanen gegenüber dem Träger der Staatsgewalt und den Ministern zum Ausdruck zu bringen, folgt, daß sie nicht im juristischen Sinne „Stellvertreter" des „Volkes" sind. Als Vertreter im figürlichen Sinn nehmen sie nur die Interessen der Regierten, des politischen Volkes, wahr, nicht diejenigen des Volkes im juristischen Sinne, das heißt der Gesamtheit der Staatsangehörigen. Vgl. hierüber Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893, S. 22 und 47ff.; Verfassung des Deutschen Reichs Art. 29.

[2]) Für englische Verhältnisse, vgl. Dicey, Introduction of the study of the Law of the Constitution, 6th edition, London 1902, S. 356: There are times of tumult or invasion when for the sake of legality itself the rules of law must be broken ..... The Ministry must then break the law and trust for protection to an Act of Indemnity.

[3]) Die Tatsache der Aufstellung eines Diktators (z. B. z. Z. der römischen Republik) steht hierzu nur in scheinbarem Widerspruch. Tatsächlich jedoch stellt eben die Schaffung einer Diktatur bei einer Republik einen Ansatz zu einem Wechsel der Staatsform, zu einem Übergang zur monarchischen Verfassung dar: der Feldherr wird Alleinherrscher.

[4]) Stockmar (Studien über das preußische Staatsrecht, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. 1 Berlin 1867) würde eine solche Einrichtung eine „bloße Superfötation" (III S. 223) nennen.

alleiniger Träger (und Ausüber) der Staatsgewalt ist; ja für eine solche Regierung, die verfassungsmäßig die Macht hat, gesetzliche Anordnungen aller Art ohne ständische Mitwirkung verbindlich und ohne Verantwortlichkeit dafür zu erlassen, hieße die Zubilligung eines Notverordnungsrechts nichts anderes als „demjenigen, der die größere Befugnis hat, zu demselben Zwecke, welchem jene bereits dienen würde, noch eine kleinere aber unter erschwerenden Umständen auszuübende beilegen".[1])

In der Tatsache, daß dem König in dem Notverordnungsrecht die ihm sonst mit dem Parlamente gemeinschaftlich zustehenden Funktionen allein[2]) zugewiesen sind, liegt nun zwar ein Eingriff in die Rechte des Parlaments und im Grunde eine Wiederaufnahme der Gesetzgebungsform des absolutistischen[3]) Staates. Allein die Einräumung dieser besonderen Befugnis rechtfertigt das Vorliegen einer unbedingten Notwendigkeit, daß eine jede Verfassung dem Staatshaupte das Recht einräumt und die Mittel gewährt, in dringenden außerordentlichen Fällen das zur Abwehr eines großen Schadens Erforderliche vorzukehren, wenn auch die Volksvertretung in dem Augenblicke nicht versammelt ist und somit ihre Zustimmung zu einer Maßregel nicht eingeholt werden kann, zu welcher sie an sich mitzuwirken hätte. Ja, „es wäre geradezu unvernünftig, durch starres Festhalten der Sicherheitsmittel das zu

---

[1]) Stockmar l. c. S. 222.

[2]) Eine Zusammenstellung der in den deutschen Verfassungsurkunden enthaltenen Bestimmungen „über die Grenzen der ständischen Mitwirkung" zur Gesetzgebung s. bei Bischof l. c. S. 18 ff.

[3]) Anderer Meinung Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung, Göttingen 1897, S. 7, der in der „nachträglichen Genehmigung" der Notverordnung durch die Volksvertretung eine Wahrung der Prinzipien einer konstitutionell monarchischen Verfassung erblickt. Er übersieht jedoch, daß die Herstellung einer Übereinstimmung zwischen Monarch und Parlament Vorbedingung zum Erlasse von Gesetzesvorschriften ist.

Sichernde selbst zugrunde gehen zu lassen".[1]) Andererseits ist es freilich, um den konstitutionell monarchischen Staatscharakter zu wahren und zu verhüten, daß die Staatsgewalt im Verfolge ihrer eigenen Interessen von einer derartigen außergewöhnlichen Berechtigung nicht zum Nachteile ihrer Untertanen Gebrauch mache, auch erforderlich, daß dieses Recht mit weitgehenden Kautelen umkleidet, durch bestimmte Voraussetzungen bedingt und in seiner zeitlichen Wirksamkeit begrenzt[2]) werde.

In der Bezeichnung der Notverordnung als Verordnung ist keineswegs ein prinzipieller Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung im materiellen Sinne gegeben. Denn nicht Rechtsnormen, die sich intra legem bewegen, stehen hier in grundsätzlichem Gegensatze zu solchen praeter legem. Die Notverordnung hat vielmehr einen an sich unbegrenzten Wirkungskreis. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen ihr einer- und Gesetz und Verordnung andererseits ist vielmehr darin zu erblicken, daß beide Gruppen auf verfassungsmäßigem Boden in der autoritativen Offenbarung des Staatswillens eine Grenzbestimmung für die Betätigung der Willensfreiheit der Rechtssubjekte enthalten, jene jedoch unter unvorhergesehenen, abnormen,[3]) diese unter regelmäßigen Zeitumständen.

Von königl. Ausnahmeverordnungen, die ihrer Natur nach

---

[1]) Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1862 Bd. 2 S. 624.

[2]) In Hessen, wo Art. 73 der Verfassungsurkunde der zeitlichen Wirksamkeit der Notverordnung keine Grenzen zog, wurde im Jahre 1862 die Bestimmung getroffen, daß sie nur Ein Jahr in Kraft bleiben solle (Cosack, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1894 S. 56).

[3]) Durch das Notverordnungsrecht soll die Staatsregierung ermächtigt sein, in den der Gesetzgebung zugewiesenen Gebieten ausnahmsweise eine Verordnung zu erlassen (Staatsminister Fäustle in der Sitzung des G(esetz)-G(ebungs)-A(usschusses) d(er) K(ammer) d(er) A(bgeordneten) vom 13. Nov. 1871 in den Verhandlungen 1871/72 Bd. 2 Prot. 3 S. 13).

Verordnungen sind, unterscheidet[1]) sie sich dadurch,[2]) daß ihr Rechtsgrund in der Regel nicht in dem ihre Vornahme rechtfertigenden Gesetze liegt, von dessen Rechtswirkungen sie zeitlich und örtlich Ausnahmen schafft.[3])

Hinsichtlich der gewöhnlichen königl. Verordnungen muß sie wegen ihres Inhalts als eine Ausnahme von der Regel gelten.[4]) In einer Hinsicht steht sie zu ihnen sogar in striktem Gegensatze[5]): denn je weniger das Verordnungsrecht durch das Parlament beschränkt ist, desto weniger notwendig bezw. geringer an Umfang und Inhalt ist das

---

[1]) Mit Unrecht bezeichnet Stengel (in der Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege des Königreichs Bayern, Erlangen 1862, Bd. 8 S. 520) solche Ausnahmeverordnungen wie die Pferdeausfuhrverbote vom 7. Jan. 1857 und 5. März 1859 (Regierungsblatt von 1857 S. 33, 1859 S. 225), das Pulverausfuhrverbot vom 10. Mai 1859 (Regierungsblatt S. 487) u. a. als Notverordnungen.

[2]) Weitere Unterscheidungsmerkmale siehe bei Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, Wien 1893, S. 15 ff.

[3]) Ihrem Inhalte nach haben die auf den gesetzlichen Spezialklauseln beruhenden Verordnungen vielfach nichts weniger als zur Ausführung der Gesetze erforderliche Verwaltungsvorschriften oder -einrichtungen zum Gegenstand, sondern bilden wahre Ergänzungen der Gesetze oder sind contra legem, das heißt, sie regeln unter zutreffenden Voraussetzungen gewisse Tatbestände durch Rechtssatz, welche von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen und denselben widersprechen (Haenel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892, Bd. 1 S. 296).

[4]) Oppermann a. a. O. meint, das Notverordnungsrecht sei nur eine eigentümliche Befugnis der Krone und eine Abweichung von der Regel insofern, als nur von der vorherigen Übereinstimmung zwischen Staatshaupt und Volksvertretung abgesehen sei. — Ähnlich Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden 2. Aufl., Freiburg und Leipzig 1895, S. 168: das sog. „provisorische Gesetz" trägt, abgesehen davon, daß es ohne vorherige Einholung der Zustimmung der Landstände ergeht, ganz den Charakter von Gesetzen.

[5]) Staatsminister Neumayr in der besonderen Sitzung des G.G.A. d. K. d. R(eichsräte) vom 25. Jan. 1861 in den Verhandlungen 1859—61 Bd. 1 S. 449.

Notverordnungsrecht, mit anderen Worten: die Bedeutung des Notverordnungsrechts steht in umgekehrtem Verhältnis zu derjenigen des Verordnungsrechts.

Vom Gesetz unterscheidet sich die Notverordnung schon durch die Art ihrer Entstehung. Denn die Entwicklungsphasen, welche ein Gesetz bis zu seinem rechtsverbindlichen Erlasse durchzumachen hat, kommen bei der Notverordnung nicht in Betracht. In ihrem Erlasse durch den Landesherrn liegt keineswegs eine Analogie zu seinem Initiativrecht und in ihrer Vorlage zur Zustimmung bei der nächsten Landtagsversammlung noch viel weniger eine Analogie zu seinem Sanktionsrecht,[1]) ersteres nicht, weil es ein Unding wäre, die Rechtskraft einer Norm von ihrer Einbringung zu datieren, letzteres hätte die irrige Meinung zum Ausgangspunkt, jene Vorlage entspräche der Einbringung eines Gesetzentwurfs. Daß dies unhaltbar ist, erhellt aus der Erwägung, daß ein Gesetzentwurf erst nach der Vorlage rechtlich verbindende Norm werden kann, während die Notverordnung darnach unter Umständen aufhören soll, Rechtskraft zu besitzen.

Von einem Gesetze, das der König erläßt, zu sprechen, ist schon deshalb unmöglich, weil das Recht der selbständigen Bestimmung des Gesetzesinhalts von demjenigen der Ausstattung eines fremden Entwurfs mit dem Gesetzesbefehl weit verschieden ist.[2])

Auch die Wirkungen eines formellen Gesetzes fehlen bei der Notverordnung. Denn ihr wohnt einmal eine ge-

---

[1]) So fälschlich Barth in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 4. Dezember 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 208 Spalte 2.

[2]) Förstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechts, Berlin 1870, S. 156 zieht in einem analogen Falle sehr treffend die „geschriebene Rechtsvernunft“ aus l. 160 pr. D. 50, 17 an: aliud est vendere, aliud vendenti consentire.

ringere aktive, materielle[1]) Kraft inne, weil sie entgegenstehenden Rechtsvorschriften gegenüber keinen vollen Derogierungs-,[2]) sondern nur Suspensiveffekt hat,[3]) da Normen, welche sie außer Kraft setzte,[4]) nach ihrer Aufhebung wieder ipso jure rechtsverbindlich werden, zum andern eine geminderte passive, formelle, weil sie eventuell durch Parlamentsbeschluß beseitigt wird, ohne daß es hiezu der Zustimmung der Krone bedürfte.[5])

Eine besondere Ausnahmestellung nimmt die Notverordnung somit gegenüber dem Gesetz und der Verordnung bezüglich der Art ihrer Aufhebung ein. Während bei letzteren die Außerkraftsetzung eines contrarius actus bedarf,[6]) findet der hierin[7]) verkörperte Grundsatz[8]) aus

[1]) Damit steht Seydel, Bayrisches Staatsrecht 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1896 Bd. 2 S. 330 keineswegs in Widerspruch, wenn er sagt, die Notverordnung kann nur Gesetzesvorschriften im materiellen Sinn: Gebote, Verbote, Strafandrohungen enthalten.

[2]) Das ist die Fähigkeit, Gesetze abzuändern, zu welcher jedoch in praxi die Gesetzänderungsabsicht hinzukommen muß, um die gesetzändernde Wirkung tatsächlich zu erzielen (Spiegel l. c. S. 124 Anm. 13).

[3]) Wenn Oppermann l. c. S. 44 sagt, „die Notverordnung ist zwar kein Gesetz, wirkt aber wie ein solches", so übersieht er diesen Punkt.

[4]) Hansel, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrecht, Leipzig 1904, bemerkt auf S. 52 Anm. 1 mit Recht, daß es „unklar und irreführend" ist, wenn Oppermann l. c. S. 50 von dem „Wiederinkrafttreten früherer Gesetze, welche die Notverordnung aufhob", spricht.

[5]) Für Preußen vgl. die Verhandlungen der preußischen 2. Kammer in den stenographischen Berichten 1850/51 Bd. 1 S. 101 ff.

[6]) Durch Wegfall der sie veranlassenden Umstände werden Rechtsvorschriften zwar gegenstandslos, aber nicht eo ipso außer Kraft gesetzt: cessante ratione legis non cessat lex ipsa.

[7]) Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz etc., abgedruckt in den Annalen des Deutschen Reichs, München und Leipzig 1889, bezeichnet auf S. 893 diese Eigenschaft mit „Bestandsgarantie".

[8]) Der krasseste Beweis hiefür ist die Gültigkeit von Rechtsakten eines Usurpators, die solange bestehen bleiben, bis sie von dem

l. 35 D. de R.J. 50, 17 nihil tam naturale est, quam eo genere quidque dissolvere, quo colligatum est auf die Notverordnung nur beschränkte Anwendung.[1])

Hieraus erhellt, daß die allgemein beliebte Bezeichnung der Notverordnung als provisorisches, interimistisches, vorläufiges usw. Gesetz,[2]) als Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft[3]) und ähnliche Bezeichnungen mindestens ungenau sind. Das Gesetz ist in gewisser Hinsicht das genus proximum der Notverordnung, unterscheidet sich jedoch von ihr wesentlich dadurch, daß es entgegenstehende Normen prinzipiell beseitigt, während die Notverordnung widersprechende Rechtsvorschriften niemals definitiv oder prinzipiell aufhebt.[4])

---

wieder zur Herrschaft gelangten legitimen Herrscher rechtsförmig aufgehoben werden.

[1]) vgl. auch Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901, S. 207.

[2]) So u. a. Arndt, Verfassungsurkunde des preußischen Staates, Berlin 1895, S. 125; Bischof l. c. S. 70, 73, 83, 87. 116 etc.; Mohl l. c.; Zöpfl, Grundzüge des deutschen und allgemeinen Staatsrechts 5. Aufl., Leipzig 1863, in den §§ 394 III, 430 III, 441, 489 III usw.

[3]) So u. a. Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Leipzig und Berlin, Bd. 2 S. 605; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901 Bd. 2 S. 83 und 256; Meier, Verwaltungsrecht, in Holtzendorff l. c. S. 630; Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 5. Aufl. Leipzig 1899 S. 547; Spiegel l. c. hauptsächlich S. 128; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895, Bd. 1 S. 12 behauptet sogar: die Notverordnung durchbricht die bestehende Rechtsordnung in vorläufiger Vertretung des Gesetzes. Es ist Gesetzgebung, was da gemacht wird.

[4]) Ebenso Hansel l. c. S. 58 f.; Stein, Handbuch der Verwaltungslehre 2. Aufl. Stuttgart 1876 S. 31: es ist ein gefahrbringender Irrtum, den Standpunkt zuzulassen, daß die Notverordnung ein Gesetz aufhebe oder ändere. Ihr Objekt ist und bleibt die zeitweilige und bedingte Aufhebung der Ausführung der Gesetze; vgl. auch oben S. 7 Anm. 4.

Bei Feststellung der juristischen Natur dieser unregelmäßigen provisorischen staatlichen Quasi-Gesetz-Verordnung sind zu unterscheiden:

1. Notverordnungen, die in ausdrücklichem Widerspruch zur Verfassung stehen.[1])
2. Notverordnungen, deren Anwendung die Verfassung vorsieht.

Letztere zerfallen hinwiederum, je nachdem ihre Grenzen materiell weiter oder enger gezogen sind, in

a) Staatsnotrecht, das heißt das Recht zur zeitlichen Außerkraftsetzung oder Vollzugseinstellung formeller Gesetze bezw. zu deren willkürlicher Ersetzung durch interimistische Vorschriften;[2])

b) Notverordnungsrecht im engeren Sinn, das dazu dient, geordnete Staats- und Verwaltungszustände gegen drohende Gefahren zu schützen; letzteres ist formell zu scheiden in

α) generelles, wenn die Berechtigung zu seiner Ausübung in einer allgemeinen Verfassungsbestimmung enthalten[3]) ist,

---

[1]) Diese Gruppe ist praktisch bedeutungslos. Denn in England, das man Blackstone folgend mit seiner suspension of Habeas Corpus Act hierher einteilte, gewährt die Suspensionsakte der Krone keineswegs die subjektive legislative Ermächtigung zur Ausübung einer Diktaturgewalt, sondern schaltet lediglich objektives Recht auf Zeit aus. (Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Wien 1900, Bd. 27 S. 14 – eine Abhandlung, die, nebenbei bemerkt, Hansel [l. c. S. 8 bei Anm. 1 und S. 60] unbekannt zu sein scheint.)

[2]) Staatsminister Neumayr in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 31: das Staatsnotrecht bekleidet die Staatsregierung vorübergehend mit legislativer Vollgewalt und stellt sie in jeglicher Beziehung über das Gesetz, und zwar in seinem ganzen Umfang.

[3]) Die Behauptung Labands l. c. S. 89, daß jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, nur gültig erlassen werden kann, wenn sie auf Grund einer speziellen Delegation ergeht, während eine

β) spezielles, wenn diese Ermächtigung durch besondere gesetzliche Bestimmungen für den Umfang desjenigen Rechtsgebietes garantiert wird, welches eben dieses Gesetz regeln will.

Innerhalb dieser Grenzen kann es beschränkt sein auf

aa) besondere Notfälle,

bb) bestimmte Einzelmaterien.

In den Fällen α und β hat die Notverordnung die wesentliche Eigenschaft, daß sie vom fortdauernden Dasein der sie delegierenden Bestimmung unabhängig ist, deren Erlöschen demnach die Vollmacht zu ihrer Vornahme für die Zukunft aufhebt, die bereits erlassene jedoch keineswegs berührt.[1])

B. Die Notverordnung nach bayr. Staatsrecht.

Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern erwähnt kein Notverordnungsrecht des Landesherrn, ein Mangel, der durch den bei ihrer Entstehung herrschenden Zeitgeist, in welchem die durch die französische Revolution angeregte Reaktion gegen den Absolutismus noch fortwirkte, und überdies durch den Mangel einer Bestimmung des Verordnungsrechts der Krone überhaupt[2]) gerechtfertigt erscheint. Für die Konstruktion eines allgemeinen

---

solche durch die Verfassung begründete Befugnis nicht bestehe, dürfte wohl in diesem Sinne zu modifizieren sein.

[1]) Dies ist auch der wesentliche Unterschied zwischen den „gesetzergänzenden Verordnungen" (oben 2 b α) und den Verwaltungsvollzugsverordnungen (Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 384).

[2]) Dies ist ohne Zweifel eines der ärgsten Gebrechen des bayr. Verwaltungsrechts (Brater in den Blättern für administrative Praxis I 1851 S. 91 Anm. 2).

königl. Verordnungsrechtes kommt lediglich tit. VII § 2 der Verfassungsurkunde in Betracht:

„Ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände [1]) des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden."

Durch die Auslegung dieses Paragraphen wird das landesherrliche Verordnungsrecht entweder vernichtet oder allmächtig.[2]) Nimmt man an, daß ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände keine allgemeine [3]) Vorschrift erlassen werden soll, welche „die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen [4]) betrifft", so kann

---

[1]) Infolge des Gesetzes vom 4. Juni 1848, die Wahl der Landtagsabgeordneten betr., wurden seit dem Gesetze vom 18. November 1849, die provisorische Erhebung der Steuern für 1849/50 betreffend, statt der Eingangsformel „der Lieben und Getreuen der Stände des Reichs" die Worte gebraucht: „der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten" (Rehm, Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern, Leipzig 1903, S. 2 Anm. 3).

[2]) Ebenso Edel in seinem Vortrag über die 1. Abteilung des Entwurfs eines P.St.G.B. vom 15. Mai 1857 in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1857/58 Bd. 3 S. 6ff.

[3]) Dieser Ausdruck könnte zu dem Zweifel führen, ob unter „allgemeinen" Gesetzen auch diejenigen zu verstehen seien, welche nicht in allen Teilen des Königreichs Anwendung finden, wie dies z. B. bei den im Rheinkreis geltenden Gesetzen der Fall ist (Zentner in der Ministerialkonferenz vom 30. Januar 1826 über die Durchsicht der Verfassungsurkunde, nach Seydel l. c. S. 319). Die rücksichtslose Anwendung der Gesetze für alle, welche unter sie fallen, gibt ihnen den Charakter der Allgemeinheit (Zentner in der Staatsratssitzung vom 12. August 1830, nach Seydel ibid.).

[4]) „Unter die Gegenstände, welche die persönliche Freiheit betreffen, läßt sich alles subsumieren, was die persönliche, und unter diejenigen, welche auf das Eigentum sich beziehen, alles, was die dingliche Sicherheit begreift, so daß im Grunde die ganze Gesetz-

keine neue präzeptive Rechtsvorschrift hierüber von der Krone ohne die Stände erlassen werden. Da jedes neue Gebot oder Verbot eine Beschränkung der persönlichen Freiheit oder des Eigentumsrechts des einzelnen zur notwendigen Folge hat, würde sich das Verordnungsrecht auf das Recht zur Erlassung von Vollzugsvorschriften beschränken — eine Auslegung, die sich mit dem Geist einer oktroyierten Verfassung kaum verträgt.[1]) Eine Interpretation aus dem Wortlaute dagegen hätte zur Folge, daß es lediglich darauf ankäme, ob eine allgemeine Vorschrift die Bezeichnung eines „Gesetzes“ [2]) oder einer allge-

---

gebung dahin gehören würde. Auf der anderen Seite kann man auch unter Gesetze, welche auf die Freiheit der Personen sich beziehen, nur diejenigen zählen, welche von der Beraubung der Freiheit handeln, und unter die Gesetze über das Eigentum nur diejenigen, wo es um das Eigentum selbst, nicht aber um andere dingliche oder persönliche Rechte zu tun ist. Und so könnte fast alles oder fast gar nichts dahin bezogen werden. Die Zweifel vermehren sich noch durch das Wort „allgemein“, denn man kann die Allgemeinheit subjektiv oder objektiv nehmen. . . . . Es ist entweder um die Gesetzgebung im ganzen oder um die civil- und strafrechtlichen Gegenstände im Gegensatze zu den Polizei-, Administrativ- und Kriegssachen usw. zu tun“ (Leyden bei der Schlußberatung des Staatsrats über die Verfassungsurkunde, in der Sitzung vom 23. Mai 1818, nach Seydel l. c. S. 318).

[1]) Edel l. c. glaubt nicht, daß die Krone bei Erlassung des tit. VII § 2 die Absicht hatte, das landesherrliche Verordnungsrecht aufzugeben oder auf das Recht bloßer Vollzugsverordnungen zu beschränken.

[2]) „Die Bestimmung, daß zu dem Gesetz im formellen Sinne die Zustimmung des Landtags notwendig sei, würde vollständig tautologisch sein, also gar keinen Sinn haben. Außerdem ist aber zu erwägen, daß beim Erlaß der konstitutionellen Verfassung überhaupt nur Ein Begriff des Gesetzes existierte, derjenige, welcher dem jetzigen Begriff eines Gesetzes im materiellen Sinne entspricht. Dieser Begriff ist bei Abfassung der betreffenden Verfassungsbestimmung maßgebend gewesen und muß deshalb ihrer Interpretation zugrunde gelegt werden“ (Meyer l. c. S. 510 Anm. 5). — Ebenso Seydel l. c. S. 318.

meinen „Verordnung“ erhielte: die Krone könnte dann allgemeine Anordnungen über alle Gegenstände erlassen, welche sich unter den Begriff einer Polizei- oder Verwaltungssache bringen lassen.

Wie so häufig liegt auch hier die Lösung in der Mitte zwischen beiden Extremen. Der Landesherr hat seit Erlaß der Verfassung de facto, wenn auch unter vielfachem Widerspruch der Stände,[1]) ein Verordnungsrecht ausgeübt,[2]) indem er übungsgemäß nicht nur Anordnungen zur Ausführung eines Gesetzes erließ, sondern auch neue Regierungsgrundsätze über gesetzlich nicht geregelte Verwaltungsmaterien aufstellte und seine Verordnungen aufhob und modifizierte.

Um dieses Kompetenzverhältnis[3]) zu regeln und andererseits von dem Bedürfnis durchdrungen, der Staatsregierung

---

[1]) Die bayr. Regierung hat einen Vorbehalt zugunsten des Verordnungsrechts als einen stillschweigend vorhandenen für sich geltend gemacht, wenn auch nicht ohne Widerspruch der Stände. Sie gehorchte dabei sowohl der Not als auch dem eigenen Triebe der Wahrung ihrer Machtfülle (Seydel l. c. S. 320).

[2]) Im ganzen mit Mäßigung und innerhalb der Schranken der Zweckmäßigkeit, einzelne Perioden, namentlich jene von 1837—1846 ausgenommen, in welcher ein zunehmender Gebrauch des Verordnungsrechts mit zunehmender, der früheren Ausübung nicht entsprechender Strenge der Strafbestimmungen und wohl auch unter Anwendung solcher Strafen stattgefunden hat, welche wie z. B. die weitgreifenden Konfiskationen der Allerhöchsten Verordnung über den Getreidehandel vom 11. November 1845 und 23. Oktober 1846 (Regierungsblatt von 1845 S. 711, 1846 S. 753) im Geiste der Verfassung und nach der mäßigsten Auslegung des tit. VII § 2 nicht ohne ein Gesetz hätten eingeführt werden dürfen (Edel ibid.). Vgl. auch die Verordnungen ohne Delegation in den Regierungsblättern von 1838 S. 381, 1840 S. 97, 1841 S. 107 und 309, 1842 S. 257, 525, 973 und 1397, 1845 S. 97 und 716, 1846 S. 721 und 921.

[3]) Natürlich nicht im Sinne des damaligen Gesetzes vom 28. Mai 1850 (Gesetzblatt S. 161), das weder für Konflikte unter Verwaltungsbehörden, noch überhaupt für solche Gegenstände Vorsorge getroffen hat.

in gewissen Fällen[1]) die Möglichkeit zu geben, Schutzvorschriften im Interesse der Staatsangehörigen zu erlassen, wurde im Polizeistrafgesetzbuch der Streitstoff aus dem Wege geschafft[2]) und außerdem ein Notverordnungsrecht des Landesherrn in der Form von 2 bβ (oben S. 10) anerkannt.

Die Haupttriebfeder der Konstituierung dieses außerordentlichen Quasi-Gesetz-Verordnungsrechts und zwar gerade in der vorliegenden Form bildete die Erwägung, daß sonst nur ein formelles Gesetz heilen könnte, während der Erlaß einer entsprechenden Polizeivorschrift mangels einer gesetzlichen Delegation hiefür unmöglich sei, soliten sich auch bei Anwendung des Polizeistrafgesetzbuchs Lücken auftun, die noch so „augenfällig, schreiend und dringender Hilfe bedürftig“ [3]) wären. Ist doch auch das Verwaltungsrecht „das ewig lebendige Gebiet der Rechtsbildung“,[4]) auf welchem sich für viele Ereignisse infolge neuer oder veränderter politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Verhältnisse oder infolge neuer Erscheinungen im Gebiete der Wissenschaft, Kunst oder Technik ein plötzliches früher noch nicht erkennbares Bedürfnis nach schleuniger gesetzlicher Regelung geltend machen kann! Üben derartige

---

[1]) Harl (Rationelle Beiträge zur Reform der Gesetzgebung, Erlangen 1822, Bd. 1 S. 624) fordert daher die Einsetzung einer besonderen selbständigen Gesetzgebungskommission, welche die Aufgabe hat, Polizeigesetze nach den jeweiligen Umständen und Bedürfnissen zu verändern, zu erweitern oder einzuschränken, zu vervollkommnen oder abzuschaffen.

[2]) „Die Interessen, um die es sich für den Staat und die bürgerliche Gesellschaft handelt, sind so bedeutend, aber auch die Eingriffe, die zur Wahrung dieser Interessen in die Rechte von Privaten gemacht werden, so wichtig, daß auf lange mit dem bisherigen System nicht fortgehaust werden kann“ (Edel in der Sitzung d. K. d. A. vom 19. Dezember 1871 in den Verhandlungen 1871/72 Bd. 1 S. 120).

[3]) Stengel l. c. S. 330 § 9.

[4]) Stein l. c. S. 65.

Erscheinungen in den meisten Fällen ihren umgestaltenden Einfluß auch nur langsam aus, ohne sofortige Anordnungen notwendig zu machen, so ist doch die Möglichkeit des Eintrittes höchst dringender im Polizeistrafgesetzbuch nicht vorgesehener Ereignisse keineswegs ausgeschlossen,[1]) bei welchen der geringste Aufschub in Erlassung der notwendigen Vorschriften eine unausbleibliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder für die wichtigsten privatrechtlichen Interessen zur Folge haben würde,[2]) wie z. B. Schutzmaßregeln gegen das Eindringen der asiatischen Cholera niemand für erforderlich hielt, bis im Jahre 1831 plötzlich[3]) Maßnahmen in dieser Richtung notwendig wurden.

Das Polizeistrafgesetzbuch verstößt mit der Gestattung von Notverordnungen keineswegs gegen den Geist der Verfassungsurkunde: Denn einerseits erwächst den ver-

[1]) Daher wird in Preußen der Krone durch Art. 63 der Verfassungsurkunde für Notfälle noch das ausgedehnteste Verordnungs- bezw. Gesetzgebungsrecht ausdrücklich gewährt, obwohl schon das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 in § 6 ein regelmäßiges Verordnungsrecht in solch umfassender und elastischer Weise vorsieht, daß alle irgend denkbaren Fälle sich darunter subsumieren lassen (Staatsminister Neumayr in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 31).

[2]) Ähnlich Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften 2. Aufl. Tübingen 1872 S. 607: „Eine Vermehrung der Staatsgewalt bei plötzlich auftauchenden Bedrohungen der öffentlichen Ordnung ist völlig unerläßlich, und zwar scheint es der Natur eines solchen Verhältnisses mehr entsprechend, wenn schon im voraus die in einem solchen Falle nötigen Maßregeln gesetzlich bestimmt, also auch dauernd anwendbar sind, als wenn sie erst nach dem Eintritte des Bedürfnisses geregelt werden sollen. Hierüber kann unersetzliche Zeit verloren gehen."

[3]) Anderer Ansicht Völk in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 (in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 30), der diese Begründung nicht für überzeugend hält, da „Dampfmaschinen, Telegraphen, Schutzpocken usw. schnell aber nicht so plötzlich gekommen" seien, daß nicht die Regelung der darauf bezüglichen Verhältnisse auf legislativem Wege möglich gewesen wäre

fassungsmäßigen Zuständen aus der Ausübung des Notverordnungsrechts keinerlei Gefahr, da es sich auf die Regelung der Verhältnisse im ausschließlichen Gebiete der Sicherheitspolizei erstreckt.[1]) Auch führt die Einräumung eines Notverordnungsrechts mit nichten zu einer „Veräußerung des Gesetzgebungsrechts“ [2]) oder zu einem „offenen Verfassungsbruch, der den Stempel des Verbrechens an der Stirn trägt“,[3]) noch dient er dazu, „unter der Firma und dem Schein eines Gesetzes eine Verfassungsbestimmung abzubröckeln oder zu unterwühlen“,[3]) da das Polizeistrafgesetzbuch nur das polizeiliche Strafrecht regelt und eine dort enthaltene Delegation sich auch nur auf diese Gegenstände beziehen kann, das Notverordnungsrecht außerdem nur Fälle dringender Gefahr[4]) für die Sicherheit des Staates, für Personen oder für Eigentum umfaßt, daher der Staatsregierung nie zum Deckmantel für Angriffe auf die Verfassung dienen kann. Ja mit ihm ist sogar die Gewähr gegeben, daß die umfassenderen Machtbefugnisse des Staatsnotrechts ausgeschlossen sind.[5])

---

[1]) Edel in seinem Vortrag über den allgemeinen Teil des P.St.G.B. (in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 159 Nr. 5).

[2]) Lauk in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 31.

[3]) Völk l. c. S. 30.

[4]) Der Artikel ist nur als Sicherheitsventil bei dem Eintreten außerordentlicher Zeitumstände anzusehen (Edel in seinem 2. Vortrage zur 1. Abteilung des Entwurfs eines P.St.G.B. vom 6. Oktober 1860 in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. J S. 205).

[5]) Es dürfte von einer Gesetzgebung weiser sein, für außerordentliche Fälle, deren Nichteintreten niemand verbürgen kann, auf legalem Wege Vorkehrung zu treffen, als durch Versagung eines jeden gesetzlichen Auskunftsmittels die Staatsregierung zur Überschreitung der gesetzlichen Schranken zu provozieren (Edel in seinem 5. Vortrag über den Entwurf eines P.St.G.B. in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 159 Nr. 5 Abs. 1

Es steht aber auch nicht in Widerspruch mit dem Buchstaben der Verfassungsurkunde: die Ablehnung[1]) des Antrags Völk, der dahin abzielte, daß eine das Notverordnungsrecht delegierende gesetzliche Bestimmung die Verfassung ändere und deshalb einen Zusatz zur Verfassungsurkunde erfordere, wie auch die Erlassung des Polizeistrafgesetzbuchs auf dem Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung und nicht im Verfassungsänderungsverfahren[2]) dienen hierfür zum Beweis.

Hieraus sowie aus dem Umstande, daß das Notverordnungsrecht seine Konstruktion sogar lediglich dieser Bestimmung des tit. VII § 2 der Verfassungsurkunde verdankt, folgt, daß die bayrische Notverordnung keine Ausnahme von der Regel der Mitwirkung des Landtags zur Gesetzgebung begründet. Demgemäß hat die Notverordnung des bayrischen Staatsrechts einen ganz eigenartigen Charakter: während in anderen Staaten mit konstitutioneller Verfassungsform die Ausübung der Quasi-Gesetz-Verordnung in einer Bestimmung der Verfassung bezw. des Staatsgrundgesetzes enthalten ist, die eine Abweichung von der Regel der dortselbst an anderer Stelle fixierten Form der Gesetzgebung statuiert, stellt sich die bayrische Notverordnung nicht auch als solch ein „legaler Verfassungsbruch" dar;[3]) ohne im Widerspruch mit verfassungsmäßig festgelegten Normen zu stehen, füllt sie vielmehr als ein Produkt der Interpretation des tit. VII

---

und Beil. R S. 331; ebenso in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 178 III).

[1]) Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 5 Abs. 2 S. 30 ff.

[2]) „Unter Beobachtung der in § 7 tit. X der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen." Vgl. auch Gesetz vom 19. Januar 1872, den Geschäftsgang des Landtags betreffend, Art. 25 sowie Seydel l. c Bd. 1 S. 482 Anm. 36 und Rehm l. c. S. 17 Anm. 96.

[3]) Nach Hansel l. c. S. 35/36 würde die bayrische Quasi-Gesetz-Verordnung damit des „Wesenskernes der Notverordnung" entbehren.

§ 2 [1]) eine Lücke, welche die Verfassung ließ, anscheinend weil sie ein Notverordnungsrecht stillschweigend anerkannte [2]) und es deshalb gar nicht für nötig hielt, dieses Recht der Krone überhaupt ausdrücklich zu erwähnen.[3])

C. Die Notverordnung nach bayrischem Verwaltungsrecht.

I. Geschichte.

I, II a) Der Entwurf eines Polizeistrafgesetzbuchs vom 16. August 1851 [4]) hat zwar schon ebenso wie derjenige vom 18. November 1855 [5]) Bestimmungen niedergelegt, welche notwendig und geeignet erscheinen, um jeder Ungewißheit über Gegenstand und Umfang der Zuständigkeit der Polizei- und höheren Verwaltungsbehörden zur Erlassung verbindlicher Polizeivorschriften sowie den hieraus resultierenden Kollisionen zwischen den Behörden vorzubeugen, jedoch ein landesherrliches Verordnungsrecht erwähnen beide nirgends, wohl [6]) in der Absicht, dieses innerhalb der durch die allgemeinen und besonderen Bestimmungen des Polizei-

---

[1]) Arndt, Staatsrecht (in Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Berlin 1904, S. 815) scheint doch etwas zu weit zu gehen, wenn er behauptet, eine Notverordnung werde in Bayern „auf Grund verfassungsmäßiger Ermächtigung" erlassen. Wie sich übrigens aus seinen generalisierenden für die bayr. Notverordnungen nicht zutreffenden Ausführungen l. c. ergibt, hat Arndt wohl übersehen, daß er oben den Art. 9 des bayr. P.St.G.B. allegiert hat.

[2]) So Bischof l. c. S. 83.

[3]) So Zöpfl l. c. in § 391 Anm. 1 und § 441 III.

[4]) Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1851/52 Beil.-Bd. 2 S. 203 ff.

[5]) Verhandlungen der K. d. A. 1855/56 Beil.-Bd. 2 Beil. 51 S. 205 ff.

[6]) Edel in seinem Vortrag über die 1. Abteilung eines Entwurfs eines P.St.G.B. in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 15. Mai 1857 in den Verhandlungen 1856/57 Bd. 3 S. 7.

strafgesetzbuchs gezogenen Schranken in seinem bisherigen Bestande zu belassen.

II b) Der eben erwähnte 2. Entwurf aus dem Jahre 1855 bringt zuerst in seiner nach Edels Anträgen erfolgten Redaktion [1]) eine Einteilung der Verordnungen mit Rücksicht auf ihren Gegenstand, indem er in den Artikeln 24—31 zwischen Vorschriften unterscheidet, die durch königl. Verordnung, durch oberpolizeiliche Vorschrift einer Kreisregierung oder des Staatsministeriums oder durch Anordnung der Lokal- oder Distriktsverwaltung erlassen werden. Letztere Behörde hat das Recht, „in dringenden Fällen solche Anordnungen vorbehaltlich der Zustimmung der nächsten Distriktsversammlung zu erlassen".

III. In einem weiteren Entwurfe vom 4. Juni 1860 [2]) ist in den Artikeln 32—34 für bestimmte wichtige Fälle das Recht zum Erlasse von gesetzergänzenden Vorschriften vorgesehen, die ebenfalls nach ihrem Gegenstand und Geltungsbereich in orts- bezw. oberpolizeiliche Vorschriften und landesherrliche Verordnungen (Artikel 32) [3]) zerfallen. Letztere sollen Fälle regeln, in denen für einen weiten Umkreis oder sogar das ganze Staatsgebiet besonders wichtige

[1]) Edel l. c. S. 25 ff.

[2]) Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. B S. 64.

[3]) Art. 33 lautet: „Außer den durch das gegenwärtige Gesetzbuch oder durch besondere Gesetze vorgesehenen Fällen können die höheren Polizeistellen, die Distriktspolizeibehörden, die Polizeidirektion München und die Gemeindebehörden innerhalb der Grenzen ihrer gesetz- und verordnungsmäßigen Zuständigkeit Polizeivorschriften mit Strafandrohung erlassen, wenn dies aus unabweislichen Gründen des öffentlichen Wohls oder zur Abwendung von dringenden Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen geboten erscheint.

Wird eine Polizeivorschrift mit Strafandrohung für das gesamte Staatsgebiet in dauernder Weise notwendig, so kann dieselbe vorbehaltlich gesetzlicher Regulierung des Gegenstandes beim nächsten Landtage sofort erlassen werden."

Art. 34 gibt die Strafen an, welche hierbei angedroht werden dürfen.

Angelegenheiten in Frage stehen, welche erfahrungsgemäß und nach menschlicher Berechnung keinem allzuhäufigen Wechsel unterliegen [1]) und deshalb auch früher durch königl. Verordnungen geregelt wurden.[2]) Der Rechtsgrund hiefür ist darin zu erblicken, daß sich einmal aus dem gemeinsamen Gebiete der zulässigen Verwaltungsverordnungen diejenigen von rein lokaler Bedeutung leicht ausscheiden lassen,[3]) zum anderen, daß es zahlreiche Fälle gibt, in welchen die Ausdehnung und Gleichartigkeit des Bedürfnisses, die Erhebung und Würdigung technischer Vorfragen sowie die Berücksichtigung rechtlicher, administrativer oder politischer Momente eine gemeinsame und gleichartige Regelung für ganze Gebietsteile wünschenswert erscheinen lassen.

Das Spezialisierungsprinzip,[4]) das eine Abweichung

---

[1]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 in Dollmann, Gesetzgebung des Königreichs Bayern Teil 3 Bd. 5, Erlangen 1862, S. 174 Nr. 1.

[2]) Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. B S. 102; Edel in seinem Vortrag über den allgemeinen Teil eines P.St.G.B. in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 154 Nr. 3; ebenso Stengel l. c. S. 365 § 24.

[3]) Übereinstimmend „wenigstens in den meisten Fällen" Niethammer in seinem Vortrag über den Entwurf eines P.St.G.B. in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. R. vom 14. Januar 1861 (in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. Beil. 5 S. 318).

[4]) Die Frage, ob sich dieses Prinzip praktisch bewährt habe, wird wohl in verschiedenem Sinn entschieden werden, je nach dem Standpunkt, den man bei ihrer Beurteilung einnimmt. So hat sich nach einer in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1871/72 Bd. 1 Beil. A S. 22 Nr. 5 vertretenen Ansicht „dieser Grundsatz bewährt und der persönlichen Freiheit offenbar einen größeren Schutz gewährt als das entgegengesetzte System" der Generalisierung, während nach Delius (in den stenographischen Berichten der preußischen 1. Kammer 1849 S. 2331) gerade das Gegenteil der Fall ist: „Denn die Behörden haben sich nicht an jene Spezialbestimmungen gehalten; sie haben dieselben willkürlich gedeutet und erweitert, und es ist sehr oft notwendig gewesen, dergleichen ungesetzliche Verordnungen, so notwendig sie sein mochten, anzufechten und zu beseitigen."

von dem bisher herrschenden französischen[1]) Prinzipe dargestellt und zur Bestimmung der für die einzelnen Materien allein zulässigen Art von Ergänzungsvorschriften eingeschlagen wurde,[2]) um die Möglichkeit einer Beurteilung ihrer Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu bieten[3]) und zugleich das durch wandelbare Vorschriften auszufüllende Gebiet zu beschränken, ist ausnahmsweise in Art. 33[4]) durchbrochen.[5]) Die hiedurch gegebene exzeptionelle Befugnis[6]) wurde einmal dadurch begrenzt, daß die durch sie delegierten Verordnungen keine selbständige Strafdrohung festsetzen[7]) können, sondern durch den Strafsatz des Art. 34 beschränkt sind; zum anderen wurde sie zur Verhütung mißbräuchlicher Ausübung auf jene Fälle beschränkt, für welche sie aus unabweislichen Gründen des öffentlichen Wohls oder zur Abwendung dringender Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen unentbehrlich[8]) ist. Eine weitere Bürgschaft gegen Mißbrauch dieses Anordnungsrechts gewährt Art. 40, der analog der Bestimmung des Art. 33 des oben sub IIb erwähnten Entwurfes von 1855 den Richter mit der Befugnis ausstattet, die gesetzliche Gültigkeit der zur Anwendung kommenden Polizeivorschrift

[1]) Dieses Prinzip wurde auch in Preußen angenommen und heißt daher auch preußisches; vgl. auch Edel in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 154.

[2]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 173 f.

[3]) Edel in seinem Vortrag vom 15. Mai 1857 S. 27.

[4]) Vorbildlich hierfür waren die Spezialbestimmungen der lit. a, f und i des § 6 des preuß. Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850.

[5]) Ebenso Seydel l. c. Bd. 2 S. 330.

[6]) Vgl. Rosin l. c. S. 83.

[7]) Vorbildlich hierfür waren Art. 26 II des Uferschutzgesetzes und Art. 100 des Wasserbenützungsgesetzes vom 28. Mai 1852.

[8]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 in Pözl, Gesetzgebung des Königreichs Bayern, Teil 3 Bd. 6 Erlangen 1872, S. 49.

zu prüfen, ein Recht, das mit einen Bestandteil der Zuständigkeitsfrage bildet.[1]) Schließlich sind solche gesetzlich nicht vorgesehene Fälle, welche Polizeivorschriften für das ganze Staatsgebiet nicht auf Zeit, sondern dauernd notwendig machen, beim nächsten Landtage zur gesetzlichen Regelung zu bringen,[2]) da sie notwendig gewordene Ergänzungen des P.St.G.B. darstellen.

Jedoch gibt die Bestimmung des Art. 33 auch zu gewaltigen Bedenken Anlaß. Denn er gestattet den Polizeibehörden aller Grade, in Fällen, für welche weder ein Gesetz noch eine auf gesetzlicher Grundlage zu erlassende Polizeivorschrift eine gesetzliche Strafandrohung zugelassen hat, solche Vorschriften mit sehr ergiebigen Strafandrohungen nach der in Art. 34 aufgestellten Skala zu erlassen; dazu begründet Abs. 2 ein provisorisches Verordnungsrecht, dem zufolge sofort neue Polizeivorschriften mit Strafandrohung bei dauerndem Bedürfnis für das ganze Staatsgebiet unter Vorbehalt gesetzlicher Regulierung beim nächsten Landtag erlassen werden dürfen. Damit macht der Artikel Bayern zum „gelobten Lande der Bureaukratie und des Polizeidespotismus".[3])

Weiter enthält er eine Generalklausel, welche den Hauptzweck eines P.St.G.B., eine greifbare Grenzlinie zwischen Erlaubtem und Unerlaubtem festzusetzen, vereitelt. Denn er erteilt den verschiedenen Polizeibehörden und dem Kgl. Verordnungsrecht eine unermeßliche Voll-

---

[1]) Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. B S. 104 Nr. 10; Staatsminister v. Neumayr in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 (in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 31); Edel in seinem Vortrage vom 15. Mai 1857 S. 28 und seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 S. 199.

[2]) Niethammer in seinem Vortrag über den Entwurf eines P.St.G.B. in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. R. 1859—61 Beil.-Bd. Beil. 5 S. 317 Nr. 1; ebenso in den meisten übrigen deutschen Staaten. Vgl. Bischof l. c. S. 116 Anm. 2.

[3]) Edel in seinem Komm. zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 172.

macht, beständig das Gesetz als unvollkommen zu korrigieren und aus Rücksichten des öffentlichen Wohles oder zur Abwendung von dringenden Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen neue Vorschriften mit Strafwirksamkeit zu erlassen,[1]) mit anderen Worten: alles bisher noch Erlaubte mit den Art. 33 und 34 strafbar zu machen. Dazu kommt, daß eine derartig radikale Vorsorge praktisch gar nicht notwendig ist.[2]) Kann der Gesetzgeber auch nicht immer alle möglichen Fälle voraussehen, welche beim Wechsel der Zeiten und Bedürfnisse eintreten, so wurden doch bei Abfassung des P.St.G.B. neben dem Ergebnisse der Erörterung der wichtigsten Fragen vom Standpunkte der Wissenschaft und Gesetzgebung aus die eigenen Erfahrungen in Gesetzgebung und Praxis sowie diejenigen des Auslandes verwertet.[3]) Außerdem enthält das P.St.G.B. zahlreiche Vorbehalte für das Detailanordnungsrecht, die zwar gelegentlich der speziellen Materien vorkommen, aber so zahlreich[4]) und mitunter so

---

[1]) Edel in seinem Vortrag über den allgemeinen Teil des P.St.G.B. in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 159.

[2]) Barth in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 4. Dezbr. 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 208.

[3]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 177 III.

[4]) Insgesamt 121; davon enthalten 36 eine Delegation für das ausschließliche, 14 für das fakultative königl. Verordnungsrecht. Königl. Verordnungen auf Grund dieser Spezialdelegationen wurden in den Jahren 1862—1871 erlassen: 1862 auf Grund der Art. 53, 62, 70, 71, 110 I, 2, 126, 166, 188; 1863: Art. 115 I, 2, 129, 180, 194, 229; 1864: Art. 117, 118, 151, 180; 1865: Art. 112, 113, 171 2, 196 1; 1866: Art. 100 II, 114, 115 I 1, 115 IV; 1867: Art. 166; 1868: Art. 77, 187; 1870: Art. 115 I 2; 1871: Art. 166. Weitere königl. Verordnungen wurden erlassen auf Grund der dem älteren P.St.G.B. entnommenen Bestimmungen der Art. 120 und 363 II (jetzt = § 328 R.St.G.B.) des bayr. Strafgesetzbuches; auf Grund des Art. 363 II l. c. ergingen 2 Verordnungen im Jahre 1867. Vgl. die resp. Regierungsblätter.

generell gefaßt sind, daß die Befürchtung unbegründet ist, es möchte sich bei der Vollständigkeit der Delegationen für Ergänzungsanordnungen ein praktisches Bedürfnis für die Polizeiverwaltung herausstellen, welches nicht durch das P.St.G.B. oder an der Hand desselben geregelt werden könnte.[1])

Der Entwurf enthält ferner eine Inkonsequenz, da er für den Fall einer landesherrlichen Anordnung von dauernder Geltung die gesetzliche Regelung des Gegenstandes beim nächsten Landtage vorbehält, während selbst für bleibende Notverordnungen aller Kategorien von Polizeibehörden keine Heilung auf gesetzlichem Wege vorgesehen ist.[2])

Handelt es sich schließlich wirklich um ein Bedürfnis, mit dessen Befriedigung man nicht wohl bis zum nächsten Zusammentritt des Landtags warten kann,[3]) so wird es sich zumeist in allgemeiner Verbreitung äußern und schon deshalb mehr zu einer das gesamte Staatsgebiet umfassenden Änderung eignen.

IV. Von solchen und ähnlichen Erwägungen geleitet schlug Edel[4]) eine Neufassung der Art. 33 und 34 in einem neuen Art. 33 vor:

---

[1]) Vgl. dagegen S. 15 Anm. 1.

[2]) Vgl. Rosin l. c. S. 36.

[3]) Lerchenfeld hält eine solche Möglichkeit für ausgeschlossen (in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 32); vgl. auch unten IV, 1 d. — Dagegen Edel in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 159 Nr. 2: Die Zusammenkünfte der legislativen Körperschaften sind nicht so selten, daß man nicht in der Regel den Zusammentritt derselben wird abwarten können. Braucht man ihn früher, zu außergewöhnlicher Zeit, so hat man in Bayern denselben Weg einzuschlagen, den man in England und jedem anderen konstitutionellen Staate befolgen muß: man ruft sie im kritischen Augenblicke zusammen.

[4]) In den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. G S. 158.

„Außer den Fällen, in welchen die Gesetze auf Polizei-Vorschriften oder Verordnungen verweisen, können Polizeiverbote mit Strafandrohung nur durch königl. Verordnung und nur unter der Voraussetzung erlassen werden:

1. daß die Abwendung einer dringenden Gefahr für die Sicherheit des Staates oder für Leben, Gesundheit und Vermögen der Staatsbürger ein solches Verbot erfordert;

2. daß in keinem Gesetze eine anwendbare Vorschrift oder Befugnis zur Erlassung derselben vorgesehen ist;

3. daß die Übertretung nur mit Polizeistrafe bis zu 100 fl. an Geld oder 30 Tagen einfachen Arrestes im höchsten Maße bedroht wird.

Solche Verordnungen sind der nächsten ordentlichen oder außerordentlichen Landtagsversammlung zur Erholung der ständischen Zustimmung vorzulegen und treten außer Wirksamkeit, wenn diese Zustimmung vor dem Schlusse oder der Vertagung des Landtages nicht erfolgt ist."

Hiermit ist das Vorbild für den Art. 9 des jetzigen P.St.G.B. vom 26. Dezbr. 1871 geschaffen. Die Modifikationen, welche an Art. 33 des 4. Entwurfs vorgeschlagen bezw. auch vorgenommen wurden, sind:

1. a) Um auszudrücken, daß nicht nur negative, sondern auch positive polizeiliche Anordnungen mit Strafdrohung zulässig sind, beantragte Weis,[1]) im Eingange des Artikels statt der Worte „polizeiliche Verbote" zu setzen „polizeiliche Vorschriften". Der nämliche Antragsteller forderte,

b) die Worte des letzten Absatzes „ordentlichen oder außerordentlichen", sowie

c) die Worte „Erholung der ständischen" zu streichen, da sie überflüssig seien und eine Unterscheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Landtagen dem bayr. Staatsrechte fremd sei.

---

[1]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 32.

d) In der Erwägung, daß die Zwischenzeit zwischen den Landtagen so lang wäre, daß es bedenklich erscheine, einen etwa durch Mißbrauch des Verordnungsrechtes herbeigeführten illegalen Zustand während dieser ganzen Dauer bestehen zu lassen, regt Lerchenfeld[1]) an, statt der Worte „der nächsten Landtagsversammlung" zu setzen „dem nächsten Landtage, der innerhalb 6 Monaten zu berufen ist". Demgegenüber war jedoch ausschlaggebend der Hinweis auf die Kosten einer solchen außerordentlichen Einberufung zu einem einzelnen Zwecke, zu welchem in der Regel sein Gegenstand in keinem Verhältnisse steht.

e) Um zu verhüten, daß während des Landtags auf Grund des Artikels eine Verordnung ergehe, die erst später diesem oder wohl gar erst dem nächsten Landtage zur Zustimmung vorgelegt werde, beantragte Barth,[2]) nach dem Eingange des Artikels als Ziff. 1 einzusetzen:

1. „daß der Landtag nicht versammelt ist".

2. a) In Anlehnung an den Entwurf von 1860[3]) beantragte Weis[4]), in Ziff. 2 des nunmehrigen Artikels statt des Wortes „Staatsbürger" zu setzen „Staatsangehörige".

b) Um keinem Zweifel darüber Raum zu geben, daß der Artikel nicht eine kumulative Gefahr für Leben, Gesundheit und Vermögen der Staatsangehörigen voraussetze, sondern schon das Vorhandensein einer alternativen seine Anwendung zulasse, regte Staatsminister des Innern v. Neumayr[4]) an, in Ziff. 2 des Artikels statt der Worte „Gesundheit und Vermögen" zu setzen „Gesundheit oder Vermögen".

---

[1]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 32.

[2]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 32.

[3]) Oben III bes. S. 19 Anm. 3.

[4]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 1. August 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 35.

3. In der schließlichen Fassung des Entwurfs vom 17. Dezember 1860[1]) nimmt Art. 33 nach Vornahme der in Ziff. 1 a, b, c und e, 2 a und b erwähnten Änderungen die Stelle eines Art. 38 ein.

4. Da schon in Ziff. 2 des Artikels für das Notwendige gesorgt sei, beantragte Maurer,[2]) Ziff. 3 zu streichen. Denn für dringende Gefahren sei das Notverordnungsrecht gewährt; beim Nichtvorhandensein einer Gefahr sei aber nicht einzusehen, warum nicht der Zusammentritt des Landtags abgewartet werden soll. Demgegenüber erklärte Staatsminister v. Neumayr,[2]) daß diese Bestimmungen kumulativ gefaßt seien und alle zusammentreffen müßten.

5. Umbscheiden[3]) beantragte, noch einen Schlußsatz[4]) zu Art. 38 zu setzen, der bestimmten Organen der Kammern für den Fall, daß letztere nicht versammelt sind, eine neue Zuständigkeit einräumen wollte und deshalb eine Verfassungsänderung enthalten würde. Denn nach tit. VII § 31 der Verfassungsurkunde ist jede fernere Verhandlung der Kammern ungesetzlich,[5]) wenn die Versammlung der Reichsstände vertagt, förmlich geschlossen oder aufgelöst worden ist.

V. So wurde denn endlich mit übereinstimmendem

---

[1]) In den Verhandlungen 1859–61 Beil. Bd. 3 Abt. 2 Beil. 1 S. 259.

[2]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. R. vom 25. Januar 1861 in den Verhandlungen 1859–61 Bd. 1 S. 449.

[3]) In der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 2. März 1861 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. R S. 331.

[4]) „Solche Verordnungen bedürfen jedoch vorausgegangener Genehmigung der Direktorien der beiden Kammern des Landtags, welche zu diesem Zwecke nach ihrer letzten Zusammensetzung einzuberufen und im Falle der Verhinderung durch die Vorstände der Landtagsausschüsse nach der Reihenfolge der Stimmen zu ergänzen sind."

[5]) Eine verfassungsmäßige Ausnahme findet statt in bezug auf die von beiden Kammern ernannten Schuldentilgungskommissäre nach tit. VII §§ 14, 15 der Verfassungsurkunde.

Beschlusse der beiden Kammern[1]) unser Art. 38 mit dem P.St.G.B. im Landtagsabschiede vom 10. November 1861 zum Gesetz erhoben.

VI. In der neuen Fassung des P.St.G.B. vom 26. Dezember 1871 wurden die bisherigen Grundsätze über das polizeiliche und höhere Anordnungsrecht der Landesgesetzgebung gewahrt und zu einem nur zu billigenden formellen Ausdrucke gebracht.[2]) Der bisherige Art. 38 wurde als Art. 9 [3]) ohne wesentliche Änderungen rezipiert. Nur wurden wie in sämtlichen Artikeln des alten P.St.G.B. auch hier die angedrohten Arrest- und in Gulden ausgedrückten Geldstrafen unter geringfügigen Änderungen[4]) in Haft- bezw. in nach Talern berechnete Geldstrafen umgewandelt.[5]) Der in Ziff. 4 angedrohten Strafe von 50 Talern beantragte Frankenstein[6]) den Betrag in Gulden beizufügen[7]) auf Grund der Erwägung, daß z. Z. „der Gulden-Fuß der in Bayern geltende sei und es der nicht zu wünschenden Einführung des Taler-Fußes Vorschub leisten könnte, wenn derselbe im Gesetze als Strafmaß aufgenommen würde". Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt, weil der Vereinstaler damals bereits in Bayern als gesetzliche Münze bestand und in

---

[1]) Sitzung der Kammer d. A. vom 10. September 1861 in den Verhandlungen 1859—61 Bd. 2 S. 494 f.

[2]) Niethammer in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. R. vom 30. November 1871 in den Verhandlungen 1871/72 Beil.-Bd. 1 Beil. A S. 9.

[3]) In der 1. Lesung vom 21. November 1871 noch Art. 8.

[4]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 l. c. S. 12 § 6.

[5]) Motive zum Entwurf eines P.St.G.B. in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1871/72 Bd. 1 Beil. A S. 21.

[6]) Sitzung des G.G.A. d. K. d. R. vom 5. Dezember 1871 in den Verhandlungen 1871/72 Abt. 2 Prot. 1 S. 3.

[7]) „Im Abs. 1 Ziff. 4 wird nach ‚50 Thalern' zu setzen sein: ‚(87 fl. 30 kr.)'" (Edel in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 4. November 1871 in den Verhandlungen 1871/72 Bd. 1 Beil. C S. 100).

mehreren damals neu eingeführten Reichsgesetzen[1]) der gleiche Strafmaßstab angenommen wurde, ohne daß dadurch der neuen Münzwährung präjudiziert wurde. Die Anfügung einer Berechnung des Wertes der Strafsumme in Gulden und Kreuzern wurde, weil jedermann geläufig, als überflüssig befunden.

Nunmehr lautet Art. 9 P.St.G.B.:

„Außer den Fällen, in welchen die Gesetze auf Polizeivorschriften oder Verordnungen verweisen, können polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung nur durch königl. Verordnung und nur unter der Voraussetzung erlassen werden:

1. daß der Landtag nicht versammelt ist,

2. daß die Abwendung einer dringenden Gefahr für die Sicherheit des Staates oder für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen eine solche Vorschrift fordert,

3. daß in keinem Gesetze eine anwendbare Vorschrift oder die Befugnis zur Erlassung derselben vorgesehen ist,

4. daß die Übertretung mit Geldstrafe bis zu 150 Mk.[2]) oder 30 Tagen Haft im höchsten Maße bedroht wird.

Solche Verordnungen sind der nächsten Landtagsversammlung zur Zustimmung vorzulegen und treten außer Wirksamkeit, wenn diese Zustimmung vor dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags nicht erfolgt ist."

---

[1]) Z. B. im R.St.G.B. vom $\frac{31.\ \text{Mai}\ 1870}{15.\ \text{Mai}\ 1871}$, eingeführt durch Reichsgesetz vom 22. April 1871 (Bundesgesetzblatt S. 89) § 7.

[2]) Auf Grund des Reichsmünzgesetzes vom 9. Juli 1873 (Reichsgesetzblatt S. 233) ist an die Stelle der Landeswährung die Reichsgoldwährung mit der Rechnungseinheit der Mark getreten. Seit dem 1. Januar 1876 ist nach Art. 14 § 4 l. c. „in allen zu einem Geldbetrage verurteilenden gerichtlichen Entscheidungen dieser Geldbetrag, wenn für denselben ein bestimmtes Verhältnis zur Reichswährung gesetzlich feststeht, in Reichswährung auszudrücken". Gemäß Art. 14 § 2 Abs. 2 l. c. „wurde bei dieser Umrechnung der Thaler zum Werte von 3 Mk. berechnet".

II. Voraussetzungen und Bedingungen.

Die erste Voraussetzung zum Erlasse von Notverordnungen, eine ihre Anwendung ermöglichende Gesetzesbestimmung, ist somit gegeben. Mangels einer solchen Delegation wäre es dem Landesherrn einer konstitutionellen Monarchie unmöglich, ohne eine Verletzung der Verfassung selbst beim Vorliegen des im allgemeinen ihren Erlaß rechtfertigenden Notstandes Rechtsvorschriften mit dem Inhalte materieller Gesetze auf dem Verordnungsweg ergehen zu lassen, ein Recht, welches dem Staatshaupte bei dieser Verfassungsform zwar regelmäßig, jedoch nicht notwendig zusteht.

In jedem einzelnen Falle des Erlasses einer Notverordnung müssen sodann die Verhältnisse so gelagert sein, daß sie den Voraussetzungen[1]) des Art. 9 P.St.G.B. entsprechen. Wenn Edel[2]) zu diesen Erfordernissen auch die in Ziff. 4 enthaltene Bestimmung rechnet, so tut er dies wohl im Verfolge der nicht ganz korrekten Fassung des Artikels. Denn während die Ziffern 1—3 „Voraussetzungen" enthalten, die nebenbei zugleich Beschränkungen darstellen, so handelt es sich in Ziff. 4 in erster Linie um eine Beschränkung, die freilich logisch zugleich eine Vorbedingung ist. Demgemäß läßt sich das Notverordnungsrecht definieren als

> die außerordentliche, dem Landesherrn für die Dauer des nicht versammelten Landtags zustehende, durch

[1]) Hansel l. c. S. 7 ist insofern im Recht, als er abweichend von Spiegel l. c. und Glatzer (Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, Breslau 1899) nicht die Abwesenheit der Kammern als „causa remota" und den Eintritt des Notstandes als „causa proxima", sondern die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Notverordnung als „causa remota" und das Vorliegen ihrer gesetzlichen Voraussetzungen als „causa proxima" bezeichnet, übersieht jedoch ebenfalls, daß es sich hier gar nicht um eine causa, sondern vielmehr um Voraussetzungen (condicio) der Notverordnung handelt.

[2]) In seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 l. c. S. 81.

das Vorliegen eines gewissen Notstandes sowie die Unmöglichkeit seiner Beseitigung auf dem regelmäßigen gesetzlichen Wege bedingte Befugnis, auf die Regelung von Gegenständen des Polizeiverwaltungsrechts gerichtete und hierdurch beschränkte, an ein bestimmtes Höchstmaß der Strafsanktion gebundene, durch die Zustimmung der nächsten Landtagsversammlung resolutiv bedingte und befristete Verordnungen zu erlassen.

I. Die Tatsache, daß gerade dem König und nicht einem aus einer Personenmehrheit bestehenden Staatsorgane das Recht, Notverordnungen zu erlassen, eingeräumt wurde, bedarf als durch das Wesen der Quasi-Gesetz-Verordnung begründet wohl kaum einer Rechtfertigung. Spricht doch schon der Zweck dieses Rechts im Zusammenhalte mit dem Sprichwort quot capita tot sensus[1]) ohne weiteres für seine Ausübung durch eine ständige, natürliche rechtliche und tatsächliche Willenseinheit!

In dem Erfordernis einer Verordnung durch den König[2]) unter ministerieller Verantwortlichkeit gibt Art. 9 die beste Garantie gegen eine Überstürzung der Ministerien, wie sie bei Ministerialreskripten leicht zutage treten könnte. Dazu kommt, daß es dem Sinn unserer Verfassung entspricht, ein durch derartige exzeptionelle Zustände begründetes anormales Recht dem Staatshaupt einzuräumen, dessen unmittelbare Gewalt durch die Verfassung beschränkt ist, während der Wirkungskreis des Ministers oder gar der Volksvertretung durch jene nicht eingeengt wird. Würde dem Ministerium das Recht erteilt, Notverordnungen

[1]) Vgl. Multz, Repraesentatio Majestatis Imperatoriae per singula ejus jura, Oettingen 1690, tom. II cap. XIX pag. 627: Interim ne respublica quid detrimenti inter isthaec (sc. Ordinum) sententiarum divortia capiat, Imperatoriae Majestatis est, de provisionali remedio prospicere, donec comitiale conclusum et placitum sequatur.

[2]) Vgl. Stein l. c. S. 31.

in der Form von Ministerialentschließungen zu erlassen, so wäre zwar eine Stärkung der Krone vermieden, aber zugleich dem Könige die Möglichkeit genommen, in solchen Fällen hindernd in den Weg zu treten, das Staatshaupt müßte denn durch Beseitigung des Ministers dessen Übergriffe beseitigen. Schließlich entspricht es vollkommen den staatsrechtlichen Grundprinzipien, daß Ergänzungen des P.St.G.B. — als solche stellen sich die bayrischen Notverordnungen dar — vom Mittelpunkte der Staatsgewalt allein ausgehen, da dieser alle Funktionen der Staatshoheit in sich vereinigt und daher Träger der Gesetzgebungsgewalt und der erste Gesetzgebungsfaktor ist,[1]) dessen Erlasse an sich schon dem Gesetze am nächsten stehen.

Dem Reichsverweser steht als dem Ausüber der Staatsgewalt für den Herrscher kraft Berufung durch das Gesetz[2]) in Ansehung des Notverordnungsrechts gemäß tit. VII § 17 der Verfassungsurkunde die nämliche Machtbefugnis zu wie dem Könige selbst, eine Frage, die von größter Bedeutung ist, nachdem der Fall der Reichsverwesung in Bayern seit 1886 eingetreten ist.

Eine Delegation des Notverordnungsrechts an die subalternen Verwaltungsbehörden[3]) würde mancherlei Gefahren in sich bergen. Denn der Besitz einer Vollmacht, Vorschriften zu erlassen, welche die Abwendung einer dringenden Gefahr für die Sicherheit des Staates oder für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen erfordert, würde einer wohlwollenden und wohlinformierten Verwaltung gegenüber das ganze Polizeistrafgesetzbuch entbehrlich machen; aber eine übelwollende Verwaltung könnte damit die ganze bürgerliche Freiheit und jede indi-

---

[1]) Niethammer in seinem Vortrag über den Entwurf eines P.St.G.B. in den Verhandlungen d. K. d. R. 1859—61 Beil.-Bd. Beil. 5 S. 318.

[2]) Seydel l. c. Bd. 1 S. 224.

[3]) Vgl. oben S. 19 unter II b a. E.

viduelle Selbständigkeit zugrunde richten,[1]) da in Gesetzen und gesetzlich gültigen Vorschriften sehr vieles verboten ist, sich ferner das ganze Gebiet der Privatsicherheitspolizei unter die Maßregeln zur Abwendung dringender Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen subsumieren läßt.[2])

II. 1 a) Die erste (innere) Voraussetzung zur Ausübung des königl. Notverordnungsrechts ist die negative, daß der Landtag nicht versammelt ist. Unter der Zeit des „nicht versammelten Landtags" versteht der Gesetzgeber nicht nur den Zwischenraum zwischen zwei Sitzungsperioden, das heißt zwischen der vollkommenen Beendigung der Tätigkeit des Landtags durch Schließung oder Auflösung und seiner Eröffnung, sondern auch denjenigen, während dessen seine Tätigkeit infolge Vertagung[3]) vorübergehend ruht.[4]) Hierfür spricht die ratio der Quasi-Gesetz-Verordnung, in welcher dem Könige die Möglichkeit gegeben werden soll, für den Fall der Abwesenheit des Parlaments diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, welche das öffentliche Interesse erheischt. Auch der Wortlaut entscheidet in diesem Sinne; anderenfalls würde nicht von einem „versammelten", sondern von einem „einberufenen" Landtage die Rede sein.

Wäre der Landtag versammelt, so könnte selbst beim Vorliegen sämtlicher unten zu erörternder Voraussetzungen von einer Notverordnung keine Rede sein,[5]) da eine Rechts-

[1]) Ähnliche Bedenken hat Völk in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860, in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 30 Spalte 2.

[2]) Vgl. oben S. 11 Anm. 4.

[3]) Natürlich Vertagung im Rechtssinne durch den König gemäß tit. VII § 23 der Verfassungsurkunde, bestätigt in Art. 3 des Gesetzes vom 4. Juni 1848, die ständische Initiative betreffend (Gesetzblatt S. 61), nicht die autonome Festsetzung von längeren oder kürzeren Pausen zwischen den einzelnen Sitzungstagen des Landtags.

[4]) Ebenso Stengel l. c. S. 524 § 61.

[5]) Ebenso Edel in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 S. 159 Spalte 2. — Der entgegengesetzten

vorschrift, welche eine der Gesetzgebung zugewiesene Materie regelt, eine Gesetzesvorlage notwendig machen würde. Die Entscheidung, ob der regelmäßige Weg der Gesetzgebung dem unregelmäßigen weichen soll, ist jedoch nicht dem subjektiven Ermessen des zum Erlasse der Notverordnung befugten Organs anheimgegeben, sondern es ist hierfür einzig und allein maßgebend [1]) die objektive Unmöglichkeit, auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung helfend einzugreifen.

b) Dazu stellt Art. 9 in Ziff. 2 das Erfordernis des Vorliegens notverordnungsmäßiger Zeitumstände.[2]) Als solche statuiert der Gesetzgeber außerordentliche Vorkommnisse, welche die Einführung von Bestimmungen zur Bekämpfung unvorhergesehener Sicherheitsgefährdungen dringend notwendig machen, sowie sonstige außergewöhnliche und ernste Zustände und Zeiten, welche zur Abwendung drohender Gefahren Schutzvorschriften für die Sicherheit [3]) des Staates oder für die Lebensgüter der Staatsangehörigen dringend erfordern. Diese letzte Voraussetzung ist schon mit der dringenden Gefährdung Eines der höchsten Material- oder Immaterialgüter, sei es des Lebens, der Gesundheit oder des Vermögens gegeben. Diesen seinen Willen, daß bereits Eine dieser Alternativen hinreichend sei, dokumentiert der

---

Meinung Hansels (l. c. S. 15) kann nicht beigepflichtet werden, daß die Erlassung einer Notverordnung schon durch die Beschlußunfähigkeit des Parlaments infolge einer „besonders wirksamen Obstruktion" gerechtfertigt sei.

[1]) Anders in Preußen; vgl. Hansel l. c.

[2]) § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde knüpft die Erlassung von inhaltlich unbegrenzten Notverordnungen an die einzige Voraussetzung, daß nach pflichtmäßigem Ermessen der Staatsregierung die Sicherheit des Staates die angeordnete Verfügung und die sofortige Erlassung derselben erfordert (Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1895 S. 176).

[3]) Art. 33 des Entwurfs von 1859 sprach von „unabweislichen Gründen des öffentlichen Wohles" (s. oben S. 19 Anm. 3).

Gesetzgeber durch die ausschließliche Verwendung des disjunktiven „oder“.[1])

„Gefahr“ im Sinne dieser Ziffer ist extensiv dahin zu verstehen, daß sie sowohl tatsächliches Vorhandensein einer Gefahr als auch bloßes Drohen derselben in sich begreift. Hierfür spricht das Wesen einer Polizeivorschrift, als welche sich die Quasi-Gesetz-Verordnung ja darstellt, und welche die Verhütung drohenden Unheils bezweckt. Ist es doch das Motiv eines Polizeiverbots, einem möglicherweise eintretenden gefahrbringenden Zustande vorzubeugen! Eine „dringende Gefahr“, wie sie die Notverordnung zur Voraussetzung hat, liegt vor, wenn die nahe Möglichkeit und damit die begründete Besorgnis des Eintritts einer Rechtsgüterverletzung des von ihr Bedrohten gegeben, nicht auch wenn diese nur möglich ist. Das Urteil hierüber muß natürlich dem landesväterlichen Ermessen des Königs[2]) überlassen bleiben.[3])

„Staatsangehöriger“[4]) ist, wer dauernd seiner ganzen Persönlichkeit nach, soweit sie äußerlich beherrscht werden kann, der Staatsgewalt unterworfen ist. Im allgemeinen ist zwar diese Angehörigkeit nicht durch den Aufenthalt im Staate bedingt, hier jedoch ist das Weilen im Staate zur Zeit der Gefahr als natürliche Konsequenz des Rechts des Königs auf Ausübung der Staatsgewalt innerhalb und nur innerhalb seines Staatsgebietes erforderlich.

---

[1]) Vgl. oben S. 26 IV, 2 b.

[2]) Analog Spiegel l. c. S. 35 ff.; für Württemberg vgl. S. 34 Anm. 2.

[3]) Hatschek l. c. S. 17 und 25 fordert de lege ferenda statt „subjektivistischer Kriterien“ eine Nachahmung der „objektiven Notstandstheorie des englischen Rechts“.

[4]) Der Entwurf von 1859 (oben S. 19, III bes. Anm. 3) sprach von „Staatsbürgern“, das heißt Leuten mit potenzierter Staatsangehörigkeit. Eine spezielle Begriffsbestimmung gibt übrigens das Schlußprotokoll zum Bündnisvertrage mit Bayern vom 23. November 1870 (Bundesgesetzblatt 1870 S. 23 ff.) in II.

c) Ziff. 3 macht den Mangel jeglichen ein abhelfendes Einschreiten ermöglichenden Gesetzes oder Blankettgesetzes [1]) zur Voraussetzung einer Notverordnung, wobei es natürlich gleichgültig ist, ob jene nur für Bayern oder das Reich erlassen sind. Demnach schließt das Vorhandensein einer im R.St.G.B., P.St.G.B. oder in besonderen Reichs- oder Landesgesetzen enthaltenen Strafbestimmung oder einer in denselben gegebenen Delegation [2]) sowie einer vorbehaltenen Verordnung die Anwendbarkeit des Art. 9 aus.

d) Liegt schon hierin eine teilweise Nutzanwendung des Satzes, daß keine Vorschrift der tieferen Stufe mit einer höheren in Widerspruch stehen darf, sofern diese über denselben Gegenstand in gesetzlich zulässiger Form von dem zuständigen Organ erlassen wurde, auf Anordnungen innerhalb der Sphäre des Verwaltungsrechts, so trifft außerdem Art. 10 die positive Bestimmung, daß „keine königl. Verordnung mit einem Gesetze [3]) in Widerspruch [4])

---

[1]) Staatsminister Neumayr in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. R. vom 25. Januar 1861, in den Verhandlungen 1859—61 Bd. 1 S. 449: die Bestimmung (sc. des Art. 9) soll nur Platz greifen, wo nicht schon ein spezielles Verordnungsrecht vorgesehen ist.

[2]) Mit dieser „preußischen" Bezeichnung soll der Frage des Unterschieds zwischen Ermächtigung und Vorbehalt keineswegs geflissentlich aus dem Wege gegangen werden. So Rosin l. c. S. 65 Anm. 3; s. auch Seydel l. c. Bd. 2 S. 328.

[3]) Daß hierunter auch Reichsgesetze fallen, folgt aus Art. 2 der Reichsverfassung. Da weiter Rechtsverordnungen des Reichs sowie auf reichsgesetzlicher Delegation beruhende Landesverordnungen sogar den Landesverfassungsgesetzen vorgehen, so muß dies a fortiori bei königl. Verordnungen und Notverordnungen der Fall sein. Vgl. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, Freiburg und Leipzig 1897, S. 42.

[4]) Die in den Eingangsbestimmungen des Art. 39 P.St.G.B. von 1861 zugelassenen Ausnahmen von dieser Regel, „soweit das Gesetzbuch nicht etwas anderes ausdrücklich zuläßt", wurden in der Neufassung des P.St.G.B. von 1871 als „unnötig" weggelassen.

stehen darf".[1]) Mit der Aufnahme dieses Artikels beabsichtigte der Gesetzgeber, der Kollision verschiedener Arten von Vorschriften sowie einer dadurch notwendig entstehenden „vollständigen Anarchie von Verwaltung und Vollzug" [2]) vorzubeugen, die eine „wahrhaft babylonische Begriffsverwirrung" [3]) im Gefolge hätte. Demzufolge ist aber auch eine Verordnung nur insoweit[4]) nicht rechtsverbindlich, als sie einem bestehenden formellen Gesetze widerspricht. Der bloß erkennbare Wille des Gesetzgebers, eine Materie erschöpfend regeln zu wollen, steht wohl der Ausübung des königl. Verordnungsrechts hindernd im Wege, die Notverordnung jedoch wird nur durch die tatsächliche Existenz einer formellen Gesetzesbestimmung über eine Materie für dieselbe ausgeschlossen.

Würde eine Notverordnung im Widerspruche zu einem Gesetze erlassen werden können, so wäre dem Monarchen die Möglichkeit an die Hand gegeben, ihm nicht zusagende oder seinen Interessen zuwiderlaufende Gesetze und, da diese unter Umständen die Verfassung ändern können, verfassungsmäßige Gesetze oder die Verfassung selbst wenigstens auf Zeit zu suspendieren.

Die Tatsache, daß keine Notverordnung einem bestehenden Gesetze widersprechen darf, steht unbestritten fest. Edel[5]) glaubt zu ihrer Begründung darauf hinweisen zu müssen, daß Art. 10 P.St.G.B. auch auf Notverordnungen Anwendung finde, obwohl der Wortlaut nur von „königl. Verordnungen" spricht. Es erhelle dies aus dem Umstande,

---

[1]) Vgl. Rosin l. c. S. 87; anders in Österreich nach Spiege l. c. S. 123 ff.

[2]) Stengel l. c. S. 386 § 33.

[3]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 S. 172/3.

[4]) Entsprechend dem Grundsatz utile per inutile non vitiatur; vgl. auch Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen, Leipzig 1901, Bd. 48 S. 205 f.

[5]) In seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 191 f.

daß die Notverordnung von der Regel der gewöhnlichen Rechtsetzung nur insofern abweicht, als sie Handlungen oder Unterlassungen, die nicht einmal in den Hauptumrissen in einem Gesetze vorgesehen oder verboten sind, unter den gesetzlichen Voraussetzungen auf dem Verordnungswege mit Strafe belegt. Hiebei scheint Edel ein logischer Fehler unterlaufen zu sein. Denn da es doch unerläßliche Bedingung des Erlasses einer Notverordnung ist, daß über die durch sie zu ordnende Materie „in keinem Gesetz eine anwendbare Vorschrift oder die Befugnis zur Erlassung derselben vorgesehen ist", so haben Verordnungen, die in Fällen erlassen werden, „in welchen die Gesetze auf Polizeivorschriften oder Verordnungen verweisen", unter keinen Umständen die Eigenschaft einer Notverordnung. Diese letztere kann, wie schon aus ihrem Wesen folgt, mit einer Rechtsvorschrift über eine Materie, die eben mangels einer solchen der Regelung durch sie bedarf, niemals in Widerspruch stehen. Fände sich demnach tatsächlich in irgend einer Verordnung ein Widerspruch mit einem Gesetze, wie ihn Art. 10 vermieden haben will, so wäre eben deswegen jene Verordnung aus dem Begriffe der Quasi-Gesetz-Verordnung auszuscheiden und in die Reihe derjenigen Fälle zu zählen, von welchen die Einleitungsworte des Art. 9 sprechen. Diese materielle Scheidung zwischen königl. Verordnungen und Notverordnungen ist aber aus obenerwähnten Gründen sogar möglich, wenn verwandte Materien auf Grenzgebieten geregelt werden.

e) Der Eingriff, welcher der Notverordnung unter diesen Voraussetzungen in die Rechtssphäre des einzelnen gestattet wurde, mußte zur Verhütung von Übergriffen mit gewissen Schranken umgeben werden. Ziff. 4 stellt deshalb eine Strafsanktion auf, der zufolge Geld- oder Haftstrafe jede allein oder beide in alternativer Verbindung, nicht aber beide kumulativ angedroht werden dürfen. Dadurch, daß das Höchstmaß der Strafe auf 150 Mk. bezw.

30 Tage Haft normiert ist, wird einmal die Höhe einer eventuell zu substituierenden Haftstrafe begrenzt,[1]) zum anderen die Verhängung einer schwereren Strafart sowie die Androhung einer Strafschärfung für den Rückfall ausgeschlossen, eine Konsequenz, deren Nichtbeachtung die Verwaltungsstrafe ihrer wesentlichen Merkmale als Präventivstrafe berauben und zu einer Kriminalstrafe stempeln würde.

Kann also einerseits die Notverordnung im Einzelfalle den Höchstbetrag der Strafdrohung tiefer greifen, als ihn Ziff. 4 P.St.G.B. angibt,[2]) so setzt ihr andererseits das P.St.G.B. auch hinsichtlich des Minimums keine Grenze: für die Haftstrafe kommen ergänzend die Bestimmungen der §§ 18 und 19 R.St.G.B. in Betracht,[3]) während dagegen für die Geldstrafe die Norm des § 27 R.St.G.B. nicht[4]) maßgebend ist, da nach den Motiven die in ihm gegebene „Bestimmung des Mindestbetrages nur den Charakter einer Zweckmäßigkeitsvorschrift“ hat. Theoretisch kann demnach

---

[1]) § 29 Abs. 2 Satz 2 R.St.G.B. bei Olshausen, Kommentar zum R.St.G.B. 6. Aufl. Berlin 1900 Bd. 1 S. 104 Nr. 6 und 7.

[2]) Ebenso Edel l. c. S. 191 und ihm folgend Riedel, Komm. zum P.St.G.B. 6. Aufl. München 1903 S. 60 Ziff. 5.

[3]) Olshausen l. c. S. 93 Nr. 6b.

[4]) Olshausen l. c. S. 100 Nr. 5b sowie die dort angeführte Literatur. Vgl. auch z. B. Forstgesetz vom $\frac{\text{28. März 1852}}{\text{18. August 1879}}$ in der Redaktion vom 4. Juli 1896 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 325 ff.) in den §§ 52 und 55 Abs. 1; ferner A.G. zu R.St.P.O. vom 18. August 1879 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 781 ff.) in Art. 4: „Auf diejenigen Handlungen, welche nach besonderen neben dem Strafgesetzbuche für das Deutsche Reich bestehenden Landesgesetzen mit Strafe bedroht sind, kommen die in der Einleitung und dem ersten Teile dieses Gesetzbuches enthaltenen Vorschriften insoweit zur Anwendung, als nicht nach dem Inhalte der einschlägigen Landesgesetze anders bestimmt ist.“ — Anderer Meinung Matthiessen, In welchem Umfang sind die Vorschriften im allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches für die Landesgesetze bindend, Kiel 1894, S. 38 bes. Anm. 1 u. S. 43.

eine Notverordnung eine weniger als Eine Mark betragende Geldstrafe androhen. Hierfür spricht des weiteren die Erwägung, daß die Festsetzung eines besonderen Strafminimums im P.St.G.B. selbst eine dem Systeme dieses Gesetzbuches „völlig fremde“ [1]) Erscheinung wäre, wie auch eine hieraus resultierende Einschränkung der Betätigung der an sich schon hinlänglich beschnittenen Verordnungsfreiheit des Königs sich schwerlich mit dem konstitutionell monarchischen Staatsprinzipe vertragen würde, welches die Bewegungsfreiheit des Staatshauptes nur durch ausdrückliche Bestimmungen zwingender Rechtsnormen, nicht aber durch etwaige bloße systematische Erwägungen oder logische Schlüsse und Analogien eingeengt wissen will.

f) Die Folgerung, daß die Notverordnung keine Subdelegation, das heißt keine Ermächtigung zum Erlasse von Polizeivorschriften mit Strafdrohungen erteilen kann,[2]) ergibt sich aus der Einsetzung des Wörtchens „nur“ in den Wortlaut des Artikels und entspricht ganz dem Systeme des P.St.G.B., das die Kompetenz für jede Art polizeilicher Vorschriften genau bestimmt. Die hierin enthaltene Beschränkung der Zulässigkeit des Erlasses von Polizeiverordnungen auf bestimmte Arten derselben, in Art. 9 auf königl. Verordnungen, will die Möglichkeit, hierfür Vorschriften anderer Art durch Behörden niederer Ordnung zu erlassen, geradezu ausschließen.[3]) Dieses Verbot behält selbstverständlich seine Wirksamkeit auch für den Fall bei, daß tatsächlich keine Notverordnung erlassen wird. Eine Abhilfe ist dann eben unmöglich.

---

[1]) Edel l. c. S. 191 und S. 29.

[2]) Stengel l. c. S. 385 § 32; Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. 2 S. 330 Anm. 27 und S. 331; entsprechend Rosin l. c. S. 214ff., bes. § 40 Anm. 3.

[3]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 183 unter Nr. 5 und S. 192.

Die Eingangsworte des Artikels „Außer den Fällen ...“ enthalten keine weitere Einschränkung des Notverordnungsrechts, sondern lediglich einen Hinweis auf die nach den Art. 1 mit 8 zulässigen Anordnungen.

Nur wenn diese materiellen Voraussetzungen insgesamt erfüllt sind, ist für den Erlaß einer Quasi-Gesetz-Verordnung Raum.[1]) Eine rechtliche Pflicht der Regierung, von diesem Rechte Gebrauch zu machen, besteht jedoch nicht.[2]) Unterläßt die Regierung seine Ausübung, die sehr wohl vom politischen, sozialen, moralischen oder rein menschlichen Standpunkt aus geboten sein kann, so kann sie durch kein Zwangsmittel dazu veranlaßt werden. Der im allgemeinen zutreffende Satz, daß jedes subjektive öffentliche Recht zugleich eine Rechtspflicht begründe, trifft somit nicht zu, soweit es sich um den Erlaß einer Notverordnung handelt.

2 a) Zu ihrer Rechtsverbindlichkeit bedarf die Notverordnung, gleich allen Regierungshandlungen des Königs, der Gegenzeichnung desjenigen Staatsministers, in dessen „Geschäftskreis die Sache einschlägt“ [3]) und der damit „die volle Verantwortlichkeit für deren Inhalt übernimmt“.[4]) Zu einer Verneinung des Erfordernisses der Gegenzeichnung seitens sämtlicher[5]) Minister[6]) muß man in Anbetracht

---

[1]) Anschütz l. c. S. 606 charakterisiert das bayr. Notverordnungsrecht deshalb als „ein außerordentliches, qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht der Krone“.

[2]) Edel l. c. S. 180 Nr. 1; Spiegel l. c. S. 21; Rosin l. c. S. 66.

[3]) Gesetz vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend (Gesetzblatt S. 69), Art. 4 Abs. 1.

[4]) l. c. Art. 6.

[5]) Vgl. Weis in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 4. Dezember 1860 in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 208.

[6]) In Preußen muß eine Notverordnung unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums erlassen werden, eine Vorschrift, die in der Praxis so gehandhabt wird, daß regelmäßig das gesamte Staatsministerium die erlassene Notverordnung gegenzeichnet (Opper-

des Mangels einer solidarischen Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums im Zusammenhalte mit der hierdurch bedingten Prinzipwidrigkeit auf Grund der Erwägung gelangen, daß überhaupt kein Gesetz besteht, welches eine Gegenzeichnung des Gesamtministeriums vorschreibt, die Kontrasignatur desselben bei Gesetzen, Landtagsabschieden und nach Vernehmung des Staatsrats ergehenden Verordnungen vielmehr nur auf Grund der Formations- und Staatsratsverordnung[1]) durchgeführt wird, deren Fehlen jedoch mangels einer ausdrücklichen Bestimmung der Vollziehbarkeit nicht hindernd im Wege steht. Von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung des Ressortministers darf jedoch hier ebensowenig[2]) wie bei allen königl. Verordnungen Abstand genommen werden. Ihr Fehlen hat hierbei zur Folge, daß die Notverordnung nicht vollziehbar[3]) und den Untertanen gegenüber ungültig ist. Der Rechtsgrund des Erfordernisses einer Kontrasignatur liegt in dem Bedürfnis, die Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Landtage sicherzustellen.

b) Aus dem Umstande, daß die Notverordnung in formeller Hinsicht eine Verordnung[4]) ist, folgt, daß ihre verordnungsmäßige Verkündung mit eine Vorbedingung ihrer Rechtsverbindlichkeit[5]) darstellt. Da nun aber eine

---

mann l. c. S. 42 und 59). Das Fehlen der einen oder anderen Unterschrift beeinträchtigt jedoch nicht ihre formelle Gültigkeit; vgl. z. B. die preußische Notverordnung vom 30. Oktober 1895 (Dernburg, Das bürgerliche Recht des Deutschen Reichs und Preußens, Halle 1902, Bd. 1 S. 67 Anm. 5).

[1]) Verordnung vom 9. Dezember 1825, die Formation der Ministerien betreffend (Regierungsblatt S. 937) in § 123; Verordnung vom 3. August 1879, den Staatsrat betreffend (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 737), in § 15 a.

[2]) Nach Bischof l. c. S. 109 sogar „noch weniger".

[3]) Gesetz vom 4. Juni 1848 (oben S. 41 Anm. 3) Art. 4 Abs. 2.

[4]) Analog Rosin l. c. S. 55 I.

[5]) Spiegel l. c. S. 136.

Notverordnung nur für das gesamte Staatsgebiet erlassen werden kann, mag auch ein Teil desselben weniger oder gar nicht gefährdet sein,[1]) so muß ihre Bekanntmachung notwendig im Gesetz- und Verordnungsblatt[2]) erfolgen.

c) Die Frage, ob ein Hinweis im Eingange der Notverordnung auf die Delegation des Art. 9 P.St.G.B. oder ihre ausdrückliche Bezeichnung als solche[3]) zu ihren wesentlichen Eigenschaften gehört,[4]) ist im Hinblick auf den Mangel einer entsprechenden positiven Gesetzesbestimmung in verneinendem Sinne zu entscheiden. Demnach verliert freilich eine königl. Verordnung, welche als Strafpolizeivorschrift nicht verwendbar wäre, ihre Gültigkeit in dem Wirkungskreise der Staatsverwaltung nicht. Diese Gefahr ist in Ansehung der Notverordnung theoretisch[5]) gerade

---

[1]) Edel in den Verhandlungen des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 S. 159 Nr. 5.

[2]) Erst seit dem 1. Januar 1874 gemäß der Verordnung vom 29. Oktober 1873, bis dahin im Regierungsblatt und bis zur Verordnung vom 24. Januar 1872 (Regierungsblatt S. 191/92) auch im pfälzischen Kreisamtsblatt (Art. 11 II P.St.G.B.).

[3]) Zur Zeit des heiligen römischen Reichs deutscher Nation wurden die „provisorischen Gesetze" des Kaisers als solche bezeichnet: Ut tamen hujusmodi talia provisionaliter interim ita ab Imperatore disposita secernantur ab iis, quae consensu Ordinum recepta sunt. Protestatio plerumque solet addi, qua exprimitur, quod Ordinum consensus tali dispositioni nondum accessent, quae Protestatio nec maculam inurit Recessui nec in Ordinibus arguit contentum Majestatis Imperatoriae. Multz a. a. O.

[4]) Vgl. bes. Bischofs durch die Juristenfakultät in Tübingen gekrönte Preisschrift: Verfassung, Gesetz, Verordnung und richterliches Prüfungsrecht usw., abgedruckt in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß, Gießen 1860, Bd. 17 S. 121 ff.

[5]) Obwohl Spiegels „Kaiserliche Verordnungen usw." wegen mehrerer „Erörterungen, deren Zweck und Nutzen man nicht verstehen kann", eine sarkastische Kritik Labands (im Archiv für öffentliches Recht l. c. 1894 Bd. 9 S. 275 ff.) veranlaßten, scheint dieser bei Spiegel behandelte und von Laband (S. 276) gerügte Fall dennoch erwähnenswert.

nicht ausgeschlossen, dürfte jedoch tatsächlich nicht leicht eintreten, zumal da ein richterliches Prüfungsrecht gewisser materieller und formeller Voraussetzungen bei allen königl. Verordnungen besteht. Wäre dies nicht der Fall, so würde durch ein Fehlen ihrer äußerlichen Kennzeichnung als einer solchen die Notverordnung jeder richterlichen Prüfung entrückt sein. Der Regierung wäre damit ein bequemes Mittel an die Hand gegeben, Verhältnisse, welche eigentlich der Regelung auf dem Wege der Gesetzgebung vorbehalten sind, autoritativ durch Notverordnungen zu ordnen: sie könnte Anordnungen treffen, welche mehr ihrem eigenen Interesse entsprechen als demjenigen der Untertanen, und der königl. Willkür wäre Tür und Tor geöffnet.

Die Ansichten über die Frage des Prüfungsrechts[1]) bei königl. Verordnungen sind kontrovers und in der Literatur auf beiden Seiten von gewichtigen Autoritäten vertreten.[2])

Welcher von diesen beiden sich diametral entgegenstehenden Ansichten der Vorzug gebührt, hängt davon ab, wie Art. 15 P.St.G.B. interpretiert wird. Dadurch, daß der Gesetzgeber hier die Erwähnung des Art. 8 P.St.G.B., das heißt desjenigen Artikels, welcher das königl. Verordnungsrecht zum Inhalt hat, geflissentlich vermied, kann er zwei entgegengesetzten Gesetzesbefehlen haben Ausdruck ver-

---

[1]) Über Preußen vgl. Rönne, Über das richterliche Prüfungsrecht usw., in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht l. c. S. 385 ff., und Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht, Freiburg 1889, Bd. 4 S. 51 ff.

[2]) Für ein Fehlen des Prüfungsrechts bes. Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 l. c. S. 89 und ihm folgend Stengel l. c. S. 512 II und S. 526 V; ebenso Roth, Bayr. Civilrecht, 2. Aufl. Tübingen 1881 Teil 1 S. 144 und Becher, Das rechtsrheinisch-bayr. Landescivil- und Civilprozeßrecht, München 1896, Bd. 1 S. 9 bes. Anm. 7; — für ein Vorhandensein desselben hinsichtlich der gesetzlichen Gültigkeit Seydel l. c. S. 337; Oertmann, Bayr. Landesprivatrecht, Halle 1903, S. 23; vgl. auch Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen l. c. 1890 Bd. 24 S. 3.

leihen wollen: entweder solle bei der Aburteilung der in den angeführten Artikeln bedrohten Polizeiübertretungen nur ihre gesetzliche Gültigkeit, nicht aber auch ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit geprüft werden dürfen, dagegen bei königl. Verordnungen eine Prüfung der gesetzlichen Gültigkeit, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit gestattet sein, oder bei der Aburteilung der in den angeführten Artikeln bedrohten Polizeiübertretungen dürfe nur die gesetzliche Gültigkeit, bei Verordnungen nicht einmal diese geprüft werden.[1]) Die erstere Ansicht mit einer Zulassung der richterlichen Prüfung des königl. arbitrium über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit seiner Regierungsanordnungen würde aber den obersten Rechtsgrundsätzen Hohn sprechen, da bei der Objektivität des Rechts höchstens ein objektives judicium nachgeprüft werden kann,[2]) „der Richter über Rechtsnormen nur ein formelles, kein materielles Urteil hat".[3]) Spricht dieser Umstand schon für die wahrscheinliche Richtigkeit der Gegenansicht, so fällt vollends die Stimme Edels, der ja die Seele und der geistige Vater des P.St.G.B. war, zu ihren Gunsten ausschlaggebend in die Wagschale. Schließlich muß auch noch die

[1]) So ausdrücklich Art. 106 Abs. 2 der preußischen Verfassungsurkunde; Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt l. c. S. 109: das provisorische Gesetz, welches sich ausdrücklich als solches ankündigt, ist unter allen Umständen und unbedingt durch die Behörden zu vollziehen.

[2]) Ebenso Hansel l. c. S. 44: Solange eine Regierung die tatsächliche Überzeugung hat, daß notverordnungsmäßige Zeitumstände vorliegen, ist sie zu entlasten, mag auch diese Überzeugung auf culpa lata beruhen. Erklärt sie dagegen offiziell, es lägen solche Umstände vor, während sie in einem streng vertraulichen Erlaß ihrer wahren Meinung Ausdruck verleihen würde, daß nach ihrem Ermessen ein Notstand nicht vorliege, es aber zweckmäßig sei, im vorliegenden Fall einen solchen vorzugeben, so würde an Stelle des subjektiven Moments ein objektives treten, welches der richterlichen Prüfung Raum gäbe.

[3]) Bischof, Verfassung, Gesetz, Verordnung usw. l. c. S. 258.

Betrachtung der in Art. 15 eingeschlagenen Enumerationsmethode sowie die Erwägung, daß der Gesetzgeber die Regierung nicht dergestalt kompromittieren wollte, daß er ihre ohnehin sachlich beschränkten Anordnungen einer eingehenderen Prüfung unterstellt als diejenigen der ihr untergeordneten Behörden, zu der nämlichen Entscheidung führen.

Die Gefahr, daß die Regierung unter diesen Umständen völlig freie Hand hätte, da der Richter auch eine Notverordnung, sofern sie als gewöhnliche königl. Verordnung erlassen ist, gleich jedem landesherrlichen Erlaß als verfassungsmäßig betrachten und anwenden muß, ist nur eine scheinbare. Denn einmal entzieht Art. 15 P.St.G.B. der Konstruktion einer richterlichen Prüfung der gehörigen Verkündung gemäß Art. 11 P.St.G.B. keineswegs den Boden, da der Gesetzgeber das Prüfungsrecht der gesetzlichen Gültigkeit[1]) bei königl. Verordnungen nicht ausdrücklich ausschließt. Dann hat ja der Richter die Pflicht,[2]) zu untersuchen, ob und inwieweit königl. Verordnungen mit einem bestehenden formellen Gesetz in Widerspruch stehen;[3]) ohne eine solche wäre Art. 10 P.St.G.B. eine lex imperfecta.[4])

---

[1]) Vgl. die Entscheidung des Bezirksgerichts Zweibrücken, in den Blättern für Rechtsanwendung, Erlangen 1849, Bd. 5 Nr. 3 S. 45 Ziff. 2 und Nr. 10 S. 152.

[2]) Ebenso Oertmann l. c. S. 24: „Der Richter hat auch zu untersuchen, ob eine landesherrliche Vorschrift sich innerhalb der materiellen ihr durch Reichsrecht gezogenen Schranken halte." Aus Art. 2 der Reichsverfassung folgt, daß der Richter „bei Anwendung jeder landesrechtlichen Norm feststellen muß, ob er sie anwenden dürfe, ohne gegen das an erster Stelle maßgebende Reichsrecht zu verstoßen". Ebenso Roth l. c. S. 144, Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 l. c. S. 8 Nr. 4 und Matthiessen l. c. S. 9.

[3]) Ist dies der Fall, so sind sie ipso jure ungültig. Ebenso Dyroff l. c. S. 906/7 Anm. 5; Seydel l. c. S. 337 und S. 338/39.

[4]) Vgl. auch bes. § 2 des E.G. zum R.St.G.B. bei Olshausen l. c. S. 14 f.; Meyer l. c. S. 570 übersieht diesen Punkt und gelangt deshalb hierin zu dem gegenteiligen Ergebnis.

Schließlich besteht für den Richter noch die Rechtspflicht einer dahin abzielenden Prüfung, ob dem Erfordernisse der ministeriellen Gegenzeichnung genügt ist. Spricht auch der Wortlaut des Art. 5 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes[1]) vom 4. Juni 1848 nicht ausdrücklich von einer derartigen Verpflichtung, so ist eine solche doch sicherlich implicite durch die Bestimmung begründet, daß „sich derjenige Staatsbeamte, welcher den Vollzug einer ohne ministerielle Gegenzeichnung ergangenen Regierungsanordnung des Königs auf sich nimmt, des Mißbrauchs der Amtsgewalt schuldig macht".

Wird also eine Notverordnung in der inkorrekten Form einer gewöhnlichen königl. Verordnung erlassen, so erschöpft sich die „kritisch juristische Tätigkeit"[2]) des Richters[3]) in den erwähnten drei Punkten. Eine Überprüfung sämtlicher Erfordernisse des Art. 9 P.St.G.B. kommt hierbei natürlich schon infolge der Art des Erlasses in Wegfall.

Ergeht dagegen die Notverordnung als solche, so ist der Richter entsprechend der Natur des Quasi-Gesetz-Verordnungsrechts als einer Befugnis für den Ausnahmefall verpflichtet,[4]) des weiteren gemäß Art. 15 P.St.G.B. zu untersuchen, ob die seine Ausübung ermöglichenden Voraussetzungen vorliegen: bei der Aburteilung der durch eine Notverordnung bedrohten Übertretung darf „die gesetzliche Gültigkeit",[5]) aber auch nur diese in Erwägung gezogen

---

[1]) Vgl. oben S. 41 Anm. 3.

[2]) Hansel l. c. S. 42.

[3]) Vgl. hierüber bes. Bischof, Verfassung, Gesetz, Verordnung usw., in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß, Gießen 1859, Bd. 16 bes. S. 244 und S. 398 ff.

[4]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 190.

[5]) Vorbildlich für Art. 15 P.St.G.B. war § 17 des preußischen Gesetzes vom 11. März 1850 (oben S. 21 Anm. 4), das eine Prüfung der gesetzlichen Gültigkeit durch den Richter ausdrücklich vorschreibt (Edel in seinem Vortrage vom 15. Mai 1857 S. 22).

werden. Die Prüfung hat sich demnach auch darauf zu erstrecken, ob namentlich eine dringende Gefahr für den Staat oder für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen vorhanden war, wobei jedoch im Falle der Bejahung dieser Frage die rein administrative Erwägung der materiellen „Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit" der Notverordnung, wie sie erlassen wurde, der Beurteilung des Strafrichters entrückt[1]) bleibt.

Diese Begrenzung entspricht vollkommen der Stellung[2]) des Richters als eines zwar mit ungewöhnlicher und besonderer Unabhängigkeit ausgestatteten Organs der vollziehenden Gewalt, das jedoch berufen ist, das gegebene

[1]) Weis hält (in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 30. Juli 1860, in den Verhandlungen 1859—61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 32) die Trennung des Rechtes einer Prüfung der nach Art. 15 P.St.G.B. zulässigen Voraussetzungen von den hiernach unzulässigen für praktisch undurchführbar. Denn die Richter müßten allerdings, wenn es sich um die Anwendung einer Notverordnung handle, um sich von ihrer Gültigkeit überzeugen zu können, prüfen, ob dieselbe zu dem Zweck erlassen sei, um eine dringende Gefahr für die Sicherheit des Staates abzuwenden. Ob sie aber zur Erreichung dieses Zweckes notwendig gewesen sei, hätten die Gerichte nicht zu untersuchen, das werde in der Verordnung selbst zu entscheiden sein. Demnach würden die Gerichte in einzelnen Fällen wohl in die Lage kommen, prüfen zu müssen, ob eine wirkliche Gefahr für die Sicherheit des Staates oder der Staatsangehörigen vorhanden gewesen sei, während die Frage, ob eine Notverordnung notwendig gewesen sei, um diese Gefahr zu beseitigen, der Prüfung der Gerichte entrückt bleibe. — Vgl. auch Völk a. a. O. und Seydel l. c. S. 337.

[2]) Trotz seiner Beschränkung kann in Bayern ebenso wie in Österreich (Spiegel l. c. S. 131) das richterliche Prüfungsrecht als in innigster Beziehung zur richterlichen Unabhängigkeit stehend betrachtet werden. „Das Recht des Richters, die Emanationen des Staatswillens einer gewissen Kritik zu unterziehen, ist wenn auch nicht eine logische Konsequenz, so doch eine zweckentsprechende Weiterbildung der im Rechtsstaate für unentbehrlich erkannten Unabhängigkeit richterlicher Beamter." — Vgl. auch Bischof, Verfassung, Gesetz, Verordnung usw., in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß, Gießen 1861, Bd. 18 S. 138 ff.

Gesetz auszulegen und anzuwenden,[1]) nicht aber sich über dasselbe zu stellen und sich legislative Befugnisse beizulegen.[2]) Auch dürfte ein Richter schwerlich in der Lage sein, über große staatsrechtliche, soziale und industrielle Fragen des Augenblicks ein richtigeres Urteil abzugeben, als die Krone und ihre Räte.[3])

Die Untersuchung der Rechtsgültigkeit geschieht lediglich zum Zwecke der Urteilsschöpfung;[4]) fehlt eine der gesetzlichen Voraussetzungen zur Gültigkeit einer Vorschrift, so ist dem Richter damit der Entscheidungsgrund für ein freisprechendes Erkenntnis gegeben. Eine solche Ent-

---

[1]) Vgl. die Rechtsparömie: Cur de lege judicas, qui sedes, ut secundum legem judices.

[2]) Vgl. Verhandlung des G.G.A. d. K. d. A. 1859—61 Beil.-Bd. 2 Beil. B S. 104 Nr. 10; ebenso Schlayer, Über das Verhältnis des Richters zur Regierungsgewalt, in der Zeitschrift für Civilrecht und Prozeß, Gießen 1853, Bd. 10 bes. S. 249 und S. 263: der Richter stände in der Tat über der Regierungsgewalt, er hätte wenigstens das Recht, jede Maßregel der Regierungsgewalt, die sie ohne Zuziehung des gesetzgebenden Körpers trifft, unter dem Vorwande nicht zu beachten, daß die Regierung zu Erlassung derselben der Beistimmung der Stände bedurft hätte . . . . . Sehr selten würde über die Frage, ob die Staatsregierung im Kreis ihrer Zuständigkeit gewesen sei, Einstimmigkeit unter den Gerichten herrschen. Das eine Gericht brächte also die neuere Verordnung zur Anwendung, das andere das ältere Gesetz oder die ältere nach seinem Erachten gültige Verordnung. — Vgl. auch Zachariä, Über richterliches Entscheidungsrecht usw. im Archiv für civilistische Praxis, Heidelberg 1833, Bd. 16 S. 133.

[3]) Stengel l. c. S. 526; ähnlich Hansel l. c. S. 45.

[4]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1871 S. 89; Seydel l. c. S. 335; Spiegel l. c. S. 135 bemerkt treffend: Ein Prüfungsrecht des Staatsbürgers wäre höchst problematisch, da der Richter auf Grund der für ihn gültigen Vorschriften entscheidet. Muß er auf Grund dieser Vorschriften eine Norm für gültig erachten, so wird er sie im speziellen Falle zur Anwendung bringen müssen, ohne daß der einzelne mit der Einwendung aufkommen könnte, daß er auf Grund seines Prüfungsrechtes das bezügliche Gesetz für ungültig erkannt hat.

scheidung eines Einzelkollegiums oder gar einer Einzelperson hat natürlich nur Wirksamkeit für den konkreten Fall, in welchem gerade dieser Richter erkennt;[1]) eben dadurch, daß sie keine allgemeine Suspendierung[2]) der Notverordnung, deren Gültigkeit verneint wird, begründet, unterscheidet sie sich wesentlich von der Verwaltungskontrolle, welche eine Vollzugseinstellung bewirken könnte.

III. Wirkung.

In allgemeiner Wirksamkeit für den Bestand der Notverordnung überhaupt äußert sich dagegen die „quasilegislatorische Tätigkeit“[3]) der Kammern, deren Gegenstand die Notverordnung, wie sie erlassen und ordnungsgemäß dem Landtage vorgelegt wird, unter der eigentlich selbstverständlichen Voraussetzung ist, daß sie nicht bereits wieder aufgehoben[4]) wurde.[5]) Wird nun aber durch das Erlöschen ihrer Wirksamkeit, sei es wegen ihrer Zurücknahme vor dem Zusammentritte des Landtags oder wegen Zeitablaufs[6]) bei Vorausbestimmung des Endes ihrer Rechtskraft eine (nachträgliche) Genehmigung und Gutheißung

[1]) Anders in Preußen mit dem Prüfungsrechte der Kammern. Vgl. darüber Hansel l. c. S. 42 f.; desgl. Stockmar l. c. I S. 183 f. und John, Rechtsgültigkeit u. Verbindlichkeit publizierter Gesetze usw., in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht l. c. S. 260 ff.

[2]) Anderer Meinung Dyroff l. c. S. 898 Anm. 8: Sie sind ipso jure ungültig, soweit ihr Inhalt die ihrer Anwendbarkeit gezogenen Schranken überschreitet.

[3]) Hansel l. c. S. 49.

[4]) Verordnungen wandelbaren Inhalts sind außer Kraft zu setzen, wenn das Bedürfnis nach ihnen vorübergehend war und die sie vorfindenden Verhältnisse vor Zusammentreten des Landtags sich änderten (Niethammmer in den Verhandlungen d. K. d. R. 1859—61 Beil.-Bd. Beil. 5 S. 319). — Ebenso Hansel l. c.

[5]) Anderer Ansicht Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt l. c. S. 118.

[6]) Edel in seinem Kommentar zum P.St.G.B. von 1861 l. c. S. 197.

durch den Landtag zum Zwecke ihres Fortbestandes überflüssig, so bleibt freilich die Regierung bezw. der Minister dennoch für jene Notverordnung verantwortlich.

Der König hat eine Rechtspflicht zur Vorlage, ohne daß jedoch den Kammern, sollte sie unterlassen werden, das Recht zustände, aus sich heraus die Notverordnung einer Prüfung zu unterziehen, wie dies in Preußen[1]) der Fall ist. Die unumgängliche Notwendigkeit einer dieser analogen Bestimmung ist in Bayern deswegen nicht gegeben, weil einmal die Kammern überhaupt nicht „kritisch juristisch" tätig werden, und ferner mangels Einholung der Zustimmung die Wirksamkeit der Notverordnung ipso jure erlischt, da wegen faktischer Unmöglichkeit „diese Zustimmung vor dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags nicht erfolgt ist". Es greift also in diesem Falle die Fiktion Platz, als würde die eingeholte Zustimmung versagt. Eine länger währende Durchbrechung der gesetzlichen Schranken ist somit hintangehalten und eine eventuelle Verletzung staatsrechtlich garantierter Zustände auf einen möglichst kurzen Zeitraum beschränkt.

Die Pflicht, die Notverordnung zur Zustimmung vorzulegen, besteht gegenüber der Kammer der Abgeordneten sowie gegenüber derjenigen der Reichsräte. Da diese beiden Häuser in gleicher Weise dem König als die Ausübung gewisser ihm zustehender Rechte beschränkende Organe beigeordnet sind, muß notwendig den Entscheidungen eines jeden derselben die nämliche Bedeutung zukommen: nur ihre Übereinstimmung kann als ein Votum des Landtags betrachtet werden. Daher genügt auch schon der Widerspruch eines der beiden Häuser,[2]) um eine Notverord-

---

[1]) Messerschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht, Königsberg 1901, S. 34; Oppermann l. c. S. 45.

[2]) Vgl. auch tit. VII § 31 der Verfassungsurkunde (Rehm l. c. S. 14, bes. Anm. 74).

nung ihrer Rechtswirksamkeit für die Zukunft zu entkleiden.

Juristisch stellt sich die „Zustimmung“ des Landtags als eine „Genehmigung“ der Notverordnung und in gewisser Hinsicht[1]) ein Analogon zu der von der Regierung beantragten Zustimmung zu einem Gesetzentwurfe dar; denn der Landtag ist hier wie dort nicht rechtlich verpflichtet, seine Zustimmung zu erteilen. Will er es aber tun, so muß er der Quasi-Gesetz-Verordnung in der Fassung, in welcher sie vorliegt, zustimmen.[2]) Eine teilweise Zustimmung oder eine solche mit Abänderungen oder unter Vorbehalten ist untunlich.

Wird die pure Genehmigung erteilt, so hat dies insoferne eine Wirkung ex tunc, als dem Minister dadurch civil- und staatsrechtliche Decharge erteilt wird. Die Notverordnung hat nunmehr als eine solche zu existieren aufgehört, da sie ihres wesentlichen Merkmals als einer durch die Unmöglichkeit einer parlamentarischen Beratung gebotenen Ausnahmeverordnung beraubt und in eine „regelmäßige Erscheinungsform des Staatswillens umgegossen“[3]) wird. Sie entspricht nunmehr allen Erfordernissen des Gesetzesbegriffes[4]): Gesetz im materiellen Sinne, hinsichtlich ihres Inhalts, war sie schon ehedem, Gesetz im formellen Sinne wird[5]) sie als ein Produkt der gesetzgebenden

---

[1]) Vgl. oben S. 6, bes. auch Anm. 1.

[2]) Mit Recht bezeichnet Seidel l. c. S. 326 Anm. 28 die anfänglich vertretene Meinung als unrichtig, es sei, falls die Kammern über einzelne Teile eines Gesetzes sich nicht einigten, dies für die übrigen belanglos, soferne jene für das ganze nicht wesentlich seien. — Ebenso Spiegel l. c. S. 66; Laband l. c. Bd. 1 S. 280 Anm. 1 und Dyroff l. c. S. 844.

[3]) Hansel l. c. S. 52.

[4]) Ebenso Spiegel l. c. S. 205.

[5]) Dies zeigt sich auch darin, daß ein richterliches Prüfungsrecht nunmehr ausgeschlossen ist. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Leipzig 1903, Bd. 36 S. 417. — Vgl. auch Samm-

Faktoren auf Grund deren Übereinstimmung, natürlich nach [1]) Erledigung aller übrigen hiezu erforderlichen Formalien: sie ist nunmehr noch vom König und Minister unter- bezw. gegenzuzeichnen und so im Gesetz- und Verordnungsblatt abermals zu veröffentlichen. Statt dessen ist es aber auch ausreichend, wenn diese Bekanntgabe in einer unter- und gegengezeichneten Zustimmungserklärung im gesetzlichen Publikationsorgane geschieht. Gemäß tit. VII § 30 der Verfassungsurkunde wäre dagegen eine Erklärung etwa in der Form eines Ministerialerlasses mit der Bemerkung, daß nach erlangter Zustimmung der Inhalt der Notverordnung nunmehr Gesetz sei, unzulänglich und staatsrechtswidrig. [2])

Hinsichtlich ihrer aktiven Kraft vollzieht sich freilich in ihr keine Wandelung. Denn ihre innerliche Umänderung in ein Gesetz mit der materiellen Kraft eines solchen ist deswegen bedeutungslos, weil sie ihre nunmehrige [3]) Derogierungskraft entgegenstehenden Normen gegenüber auch jetzt nicht äußern kann, da eben ihre Erlassung über eine gesetzlich bereits geregelte Materie von Anfang an schon unmöglich ist. [4])

---

lung der Entscheidungen des bayr. Verwaltungsgerichtshofs, München 1904, S. 289. — Anders Laband l. c. Bd. 2 S. 257.

[1]) Vorher ist erst Eine der Vorbedingungen zu ihrer Umwandlung in ein Gesetz gegeben.

[2]) Zur Verteidigung einer solchen Art der Bekanntmachung könnte sehr wohl die Analogie zwischen der Zustimmung der Landtagsversammlung zur Notverordnung und der Zustimmung und Genehmigung eines Staatsvertrags durch Bundesrat bezw. Reichstag (Art. 7, 16 und 17 der Reichsverfassung) geltend gemacht werden. Trägt aber auch ein solcher Vertrag, wie er im Reichsgesetzblatte veröffentlicht wird, nur die Unterschrift der Abschlußkommissäre mit der Bemerkung, daß die Ratifikation erfolgt sei, also ohne Unterschrift und Gegenzeichnung des Kaisers bezw. Kanzlers, so ist diese Reichspraxis eben verfassungswidrig.

[3]) S. oben S. 7 bes. Anm. 2.

[4]) Vgl. oben II, 1 d (S. 36ff.) bes. auf S. 37.

Wird die „Zustimmung vor dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags“ nicht erteilt, so tritt die gesamte[1]) Notverordnung außer Wirksamkeit,[2]) ohne daß freilich dadurch der Regierung ein formelles Hindernis in den Weg gelegt würde, eine derartige Verordnung nach dem Schlusse des Landtags in etwas veränderter Form[3]) neu zu erlassen.[4]) Art. 9 enthält in Abs. 2 die positive Bestimmung, daß in jenem Falle die Notverordnung ipso jure erlischt, eine Wirkung, die, mit monarchischen Prinzipien an sich unvereinbar,[5]) ohne eine ausdrückliche diesbezügliche Vorschrift nicht eintreten würde.[6])

Ergibt sich aber das ipso jure „Außerwirksamkeittreten“ der Notverordnung schon aus dem klaren Wortlaute des Gesetzes, so müßte eine gegenteilige Ansicht doch wohl auch an dem Bedenken scheitern, daß es kein Staatsorgan gibt, welches hier kompetent wäre, die zur Außerkraftsetzung der Notverordnung erforderliche Willenserklärung abzugeben.

---

[1]) Ebenso Stenglein in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 13. Nov. 1871, in den Verhandlungen 1871/72 Bd. 2 Prot. 3 S. 14.

[2]) Dieser terminus ist im Anschluß an die Ausdrucksweise des Gesetzes gewählt, obwohl er Dyroff (l. c. S. 871) zweideutig zu sein scheint. Juristisch bedeutet aber „Wirksamwerden des Gesetzes“ nicht nur den Eintritt seiner erkennbare Folgen zeitigenden Wirksamkeit, sondern auch die innere Rechtskraft, selbst wenn sie nach außen nicht in die Erscheinung tritt.

[3]) Wird dieses „Gesetz“ (sc. die Notverordnung) von einer der Kammern abgelehnt, so darf die Regierung nicht wieder das abgelehnte „Gesetz“ nach Beendigung des Landtags in provisorischer Weise erlassen. Dies wäre eine Kränkung des Zustimmungsrechts der Landstände und damit eine Verfassungsverletzung, die zur Anklage gegen die Minister Grund gäbe (Wielandt l. c. S. 169).

[4]) Barth in der Sitzung des G.G.A. d. K. d. A. vom 4. Dezember 1860, in den Verhandlungen 1859/61 Beil.-Bd. 3 Abt. 2 S. 208 Spalte 2.

[5]) Bischof l. c. S. 118; Spiegel l. c. S. 175.

[6]) Für Preußen vgl. Oppermann l. c. S. 47ff.; Messerschmidt l. c. S. 36ff. und Hansel l. c. S. 55f.; für Österreich Spiegel l. c. S. 175 bes. Anm. 10.

Dieses Ende der Wirksamkeit einer Notverordnung von dem Augenblicke der Verneinung ihrer Gültigkeit zu datieren, wäre in der Praxis völlig undurchführbar. Denn selbst bei einer etwa telegraphischen Mitteilung des Ablehnungsbeschlusses würden die interessierten Behörden das Parlamentsvotum nicht in dem Moment, in welchem es erging, in Erfahrung bringen und demgemäß handeln können. Wollte jedoch selbst dies zugegeben werden, so könnte doch unmöglich der Zeitpunkt dieser Information im ganzen Reiche der gleiche sein. Da das Gesetz über diesen Punkt keine ausdrückliche Bestimmung trifft, so muß zweifellos an Stelle der Naturalkomputation die übliche civile treten, welche den Tag als den kleinsten nicht weiter teilbaren Zeitabschnitt ansieht: ihr zufolge ist also unter einer unmittelbaren Wirkung keine augenblickliche, in einem gewissen Momente sich äußernde[1]) zu verstehen.[2]) Ferner kann die Notverordnung, da sie bei Beginn desjenigen Tages, in dessen Verlauf sie von einem der beiden Häuser abgelehnt wird, noch in Geltung ist, vor Ablauf der restlichen Tageszeit nicht hinfällig werden.

Die Publikation der Versagung der Zustimmung hat lediglich die praktische Bedeutung einer Bekanntgabe, eine rein deklaratorische Wirkung, welche den Richter seiner Prüfungspflicht enthebt, nicht auch konstitutive bezw. rechtsvernichtende; auch hat sie hinsichtlich der Gültigkeit[3]) der Quasi-Gesetz-Verordnung im allgemeinen keine[4]) rückwirkende Kraft. Für frühere unter der

[1]) Dyroff l. c. S. 874.

[2]) Ebenso Spiegel l. c. S. 202.

[3]) Vgl. oben S. 52.

[4]) Ebenso Stengel l. c. S. 526 IV. — Für Reuß j. L. ist die Rückwirkung durch § 67 Abs. 2 des revidierten Staatsgrundgesetzes vom 14. April 1852 ausdrücklich ausgeschlossen: „Aus der versagten Zustimmung des Landtags zu einer solchen Verordnung folgt nicht, daß diese auf die seit ihrem Erlasse vergangene Zeit unwirksam werde."

Herrschaft der nachmals aufgehobenen Vorschrift begangene und vor ihrer Abschaffung zur Aburteilung gelangte Handlungen kann deren nunmehrige Straflosigkeit daher nicht in Anspruch genommen,[1]) der Vollzug rechtskräftig erkannter Strafen nunmehr nicht eingestellt werden.[2]) Dagegen kann auf Grund dieses Moments in noch nicht rechtskräftig abgeurteilten Verfehlungen gegen den durch die Notverordnung geschaffenen Rechtszustand gemäß § 2 Abs. 2 R.St.G.B. kein[3]) Strafurteil mehr ergehen,[4]) eine Tatsache, welche nur einer „Forderung der Billigkeit und Humanität" entspricht.

---

[1]) Ebenso Olshausen l. c. S. 46 Nr. 13.

[2]) Denn es ist ein Recht, oder auch nur ein Billigkeitsanspruch des rechtskräftig Verurteilten auf die Wohltat eines nach seiner Verurteilung ergangenen milderen Gesetzes nicht anzuerkennen (Motive zum Entwurf eines Strafgesetzbuches für den norddeutschen Bund, Berlin 1869, S. 12 zu § 2). Mit gleichem Recht würde auch der Verurteilte, welcher nur erst einen Teil seiner Strafe, diese nicht aber völlig verbüßt hat, die nachträgliche Anwendung des milderen Strafgesetzes in bezug auf den Strafrest beanspruchen können (Verhandlungen des Reichstags des norddeutschen Bundes 1870 Bd. 3 S. 31 zu § 2).

[3]) Vgl. Olshausen l. c. S. 48 Nr. 16 und die dort angeführte Literatur.

[4]) Anders für Preußen: Oppermann l. c. S. 49; Messerschmidt l. c. S. 39; Hansel l. c. S. 54.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.